

PUBLIC AND PRIVATE IN CONTEMPORARY SOCIETIES



A cura di

Claudia Morgana Cascione,
Giorgio Giannone Codiglione, Paolo Pardolesi

Studies in Law
and Social Sciences **11**



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

Collana “Studies in Law and Social Sciences”

11

PUBLIC AND PRIVATE IN CONTEMPORARY SOCIETIES

A cura di

**Claudia Morgana Cascione,
Giorgio Giannone Codiglione, Paolo Pardolesi**



RomaTre-Press
2024

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:
Gruppo di Lavoro *RomaTrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Impaginazione: Colitti-Roma colitti.it

Caratteri tipografici utilizzati:
Brandon Grotisque(copertina e frontespizio)
Adobe Garamond Pro (testo)

Edizioni: RomaTrE-Press
Roma, novembre 2024
ISBN: 979-12-5977-393-7

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *RomaTrE-Press* : svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Table of Contents

SALVATORE SICA, <i>Introduction</i>	XI
-------------------------------------	----

I - DIGITAL TECHNOLOGIES AND THE NEW PUBLIC/PRIVATE INTERFACE

MARIA TERESA PAOLA CAPUTI JAMBRENGHI, <i>Rivoluzione digitale: l'utilizzo degli algoritmi nelle decisioni amministrative e politiche</i>	3
ROBERTO CASO, <i>Proprietà intellettuale e scienza aperta nelle politiche dell'Unione Europea su ricerca e innovazione. Quale ruolo per il settore pubblico e l'università?</i>	15
ROBERTO D'ORAZIO, <i>Pubblicità parlamentare e diritto all'oblio</i>	33
MARIA DICOSOLA, <i>La tutela della libertà di espressione online tra pubblico e privato</i>	53
LAURA FABIANO, <i>Spazio pubblico ed interessi privati nell'era digitale: spunti comparativi in tema di voto elettronico</i>	75
ISABELLA FERRARI, <i>Tutela della proprietà intellettuale per i prodotti dell'intelligenza artificiale: riflessioni de jure condendo</i>	91
FEDERICO PERNAZZA, <i>Dal credit rating al rating ESG. Traiettorie comparate di regolazione</i>	109
YULIA RAZMETAeva, <i>Private Algorithms, Public Consequences</i>	161

II - THE FABRIC OF THE LAW: NEW SUBJECTS, NEW SOURCES

VALENTINA BARELA, <i>Space Colonization: which Regulations and in whose Interests?</i>	177
CRISTINA COSTANTINI, <i>Mutazioni normative e trasfigurazioni dell'umano. Per una ecocritica giuridica</i>	199
MARIA ROSARIA FERRARESE, <i>Gli Stati tra pubblico e privato: il ruolo delle società di consulenza</i>	215
GIOVANNI MARINI, <i>Ripensare le dicotomie, al di là del pubblico e privato</i>	237
GABRIELLA MAZZEI, <i>Open data e tutela della proprietà intellettuale: riflessioni in tema di big data come beni comuni globali</i>	289

ANGIOLETTA SPERTI, <i>La sfera pubblica delle corti costituzionali: alcune riflessioni sull'impatto di social media e live broadcast della giustizia costituzionale</i>	305
BRUNO TASSONE, <i>Intelligenza artificiale, soggettività giuridica e personalità elettronica in prospettiva di comparazione</i>	319

III - THE PUBLIC DIMENSION OF CONTRACT

VALENTINA VINCENZA CUOCCI, <i>Supported Decision Making (SDM) Agreement e meccanismi privatistici per supportare i soggetti vulnerabili nella dimensione digitale. Una prospettiva comparata</i>	357
MICAELA GIORGIANNI, <i>Una mappatura del contratto "sostenibile" nell'era del Green New Deal</i>	375
SILVIA NICCOLAI, <i>The "Social" as "Symbolic". The Distinction between Public and Private in Contemporary Societies in light of Feminist Thought (and with a digression on Surrogacy Contracts)</i>	395
SARA RIGAZIO, <i>Surfing Children: on-line services, family's private choices and public controls. The case of geo-location tracking applications on children</i>	415
GIUSEPPE ROSSI, <i>The Fading Boundaries between the Law of Copyright and the Regulation of Media Markets</i>	441
GERT STRAETMANS, JASPER VEREECKEN, <i>Recent developments in private and public enforcement of EU consumer law: which way forward?</i>	465
NOAH VARDI, <i>Euro digitale e politiche di inclusione finanziaria: questioni di design?</i>	503

IV - LAW IN TIME OF EMERGENCIES

GIUSEPPE BELLANTUONO, <i>The case for hydrogen in the global south: enhancing legal pluralism</i>	521
ALDO BERLINGUER, <i>Pubblico e privato nello sviluppo del mezzogiorno: la vicenda tormentata delle Zone Economiche Speciali</i>	545
CARLA COSENTINO, <i>Sostenibilità, marketing e false informazioni: il fenomeno del greenwashing</i>	607

EMANUELE DAGNINO, <i>Rating e algoritmi tra rapporto e mercato del lavoro</i>	623
ALFREDO FERRANTE, <i>Etichetta ambientale alimentare: tra sostenibilità e tutela giuridica del consumatore</i>	639
ROBERTA PELEGGI, <i>Misure di contrasto al reclutamento illecito di manodopera nel settore agricolo tra pubblico e privato</i>	687
DOMITILLA VANNI, <i>Environmental disasters litigation and human rights: suing the state for civil liability</i>	709

Aldo Berlinguer

*Pubblico e privato nello sviluppo del mezzogiorno:
la vicenda tormentata delle Zone Economiche Speciali*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le zone franche nel mondo: numeri e *trends* – 2.1. ZES e zone franche in Italia: fondamento costituzionale e dinamiche operative – 3. Isole e ZES: il nuovo sesto comma dell’art. 119 della Costituzione – 3.1. *Segue*: l’adeguamento del quadro normativo e la giurisprudenza costituzionale – 4. ZES e specialità statutarie – 5. La disciplina delle ZES: il d.l. n. 91/2017 e la sua progenie – 5.1. La ZES unica per l’intero Mezzogiorno – 5.2. Le principali incongruenze della disciplina ZES ed i correttivi apportati: la volatilità normativa e l’incertezza temporale – 5.3. La specialità diluita – 5.4. L’irragionevolezza dei criteri di dislocazione – 5.5. La sburocratizzazione incompleta – 5.6. Gli incentivi inadeguati – 5.7. I beneficiari esclusi – 6. Indicazioni virtuose dall’estero – 7. Rilievi conclusivi.

1. *Premessa*

Le Zone economiche speciali (ZES) si ascrivono alla più ampia categoria delle zone franche. Di esse esiste, nel mondo, una vastissima varietà. Molte sono anche le agenzie, gli organismi, le istituzioni, pubbliche e private, che si occupano di censire, analizzare, studiare le zone franche. Qualsiasi discorso genericamente intitolato “zona franca” rischia dunque di essere generico, se non del tutto inconferente.

Nel senso comune, per zona franca si intende un luogo nel quale determinate regole non si applicano. E spesso, tra le regole, non si applicano quelle di carattere fiscale, cosicché storicamente molte zone franche hanno sviluppato traffici commerciali e prosperità. In taluni casi, addirittura, alcune zone franche sono state istituite al fine di competere, ad armi impari, con località produttive concorrenti. È nota, ad esempio, la vulgata per la quale i Romani, quando vollero punire chi non aveva combattuto Perseo, istituirono il porto franco di Delo che, attraendo tutto il traffico commerciale, mandò in rovina Rodi¹.

* Il presente studio è stato realizzato anche grazie al contributo di Eurispes e della ZES della Sardegna. Esso è aggiornato al 31.12.2023.

¹ Sul tema, cfr. R.C. HAYWOOD, *Free Zones in the Modern World, World Economic Processing*

Ecco perché le zone franche costituiscono un luogo storicamente deputato a sperimentare nuove interazioni tra pubblico e privato, ridefinendosi, in seno ad esse, molte delle pattuizioni che costituiscono il “contratto sociale” tra individui e potere pubblico, sulla base di un programma comune che individua obiettivi, tempi e modi per raggiungerli. Su questa stessa base, poggia infatti la “selezione” degli operatori economici e dei contribuenti che vengono avvantaggiati rispetto a chi si trova all'esterno del territorio agevolato, sulla base del principio di ragionevolezza². Le zone franche, e le ZES in particolare (soprattutto nel modello italiano), mettono infatti in discussione il tema dei diritti e dell'eguaglianza sostanziale dinanzi alla legge, poiché statutariamente distinguono tra chi si colloca al loro interno e chi al di fuori, ed applicano solo ai primi importanti benefici economici, fiscali e amministrativi. È evidente, quindi, secondo i detrattori delle ZES, che esse sono suscettibili di generare diseguaglianze. Quando, invece, chi le apprezza sostiene il contrario: esse divengono strumento per compensare - non amplificare- diseguaglianze già esistenti, tra chi opera in un'area economicamente svantaggiata, magari nel Sud Italia, e chi in aree più progredite, come avviene al Nord.

All'interno delle zone franche assume particolare enfasi il problema della crisi della rappresentanza, atteso che la più parte di esse affida i principali poteri regolatori e gestionali ad organi commissariali, spesso anche privati, sottraendoli agli enti territoriali. Il che segna una spiccata prevalenza dei meccanismi di mercato rispetto quelli della rappresentanza e della funzione pubblica.

Le zone franche pongono interrogativi anche sul piano della cosiddetta globalizzazione e della competitività dei diversi ordinamenti nel commercio internazionale. Non a caso la maggior parte di esse si collocano in posizione strategicamente utile ad intercettare i flussi commerciali globali che, come noto, transitano in larga prevalenza via mare. Anche qui, qual è il modello da preferire, nella competizione internazionale, tra le imprese dei cosiddetti paesi autocratici, che operano in stretta sinergia con lo Stato, e le imprese dei paesi occidentali, che sulla base del modello di mercato concorrenziale e regolamentato che abbiamo adottato, dallo Stato si tengono a distanza?

Zones Association, Publication, CFATF Meeting, Evergreen, Colorado, USA, 2000. Nella stessa pubblicazione, l'autore si diffonde su alcune definizioni comuni di zona franca, operando dei distinguo: «Free Trade Zones or Zonas Francas in Spanish are not well named. They are not free, they are not focused on trade, and as stated above they are not always defined by a zone or geographical areas». V. anche G.F. DALLA COSTA, *Le zone franche nella globalizzazione: definizione, tipologie, percorsi di sviluppo*, Padova, 2006.

² Sul quale vedi meglio al paragrafo 2.1.

All'interno delle zone franche, quale dei due modelli citati prende il sopravvento?

Le zone franche e le ZES sono inoltre luoghi dove si sperimentano nuove tecnologie e, come è noto, la tecnologia è uno dei fattori che più ha alterato i rapporti tra pubblico e privato. Essendo stata tendenzialmente egemonizzata dagli operatori di mercato, essa ha infatti acuito il divario, in termini di forza, rapidità ed efficacia dei processi sul campo, tra imprese e pubbliche amministrazioni. Che dunque le zone franche possano rappresentare un laboratorio di ridefinizione, anche in termini di forza, dei rapporti tra Stato e mercato?

Non parliamo poi dei profili giuslavoristici che, nelle zone franche, assumono una connotazione del tutto peculiare. Sono note, infatti, le rimostranze di molte rappresentanze sindacali che lamentano il fatto che alcune zone sono istituite grazie a capitali esteri e costituiscono vere e proprie fortezze inaccessibili, che spesso non consentono neppure di poter comprendere quali e quanti rapporti di lavoro si vengono creando al loro interno e quali siano le effettive condizioni del loro espletamento. Nell'epoca della cosiddetta *great resignation*, cioè del rifiuto dei lavori con salari inadeguati, l'Organizzazione mondiale del lavoro punta il dito sulle zone franche sospettando che al loro interno si annidi lo sfruttamento dei lavoratori.

Insomma, in quanto luoghi d'eccezione, ove non si applicano buona parte delle regole comuni, le zone franche e le ZES rappresentano peculiari laboratori di sperimentazione di nuovi rapporti, tra pubblico e privato, Stato e mercato, che lasciano sul campo molteplici interrogativi e che solo per la loro dimensione circoscritta ed eccezionale spesso sfuggono al dibattito pubblico venendo considerate come esperienze, in fondo, scarsamente rilevanti.

2. Le zone franche nel mondo: numeri e trends

Zone franche e zone economiche speciali sono strumenti tutt'altro che marginali. Se ne annoverano, nel mondo, diverse migliaia, con quasi 100 milioni di addetti. E la *trend* segna una loro progressiva diffusione da oltre cinquant'anni.

Sono però tante le zone franche e di diversa tipologia; la dottrina economico-giuridica le ha genericamente ricondotte a due macro categorie: le zone franche cd. classiche, connotate dall'esonero della tariffa doganale

e in taluni casi di alcune imposte indirette (come il Porto di Amburgo) e le zone franche d'eccezione, di attrazione di impresa, caratterizzate da semplificazioni burocratiche, amministrative e da importanti agevolazioni fiscali, oltre ad altri benefici di carattere economico e sociale. Ve ne sono però ancora di altri tipi ed è facile, quanto fuorviante, generalizzare³.

Oggi, Wepza⁴, un'agenzia creata dall'ONU negli anni settanta, cataloga e studia le zone franche, valutandone l'impatto sullo sviluppo e sull'occupazione. Altri soggetti preferiscono un approccio più operativo, volto alla promozione e diffusione delle zone franche⁵. La Banca Mondiale usa la definizione di Zone Economiche Speciali (*Special Economic Zones*, SEZs o ZES) per comprendervi una varietà di zone franche: per commercio, manifattura e servizi da esportare, specializzate o multiuso, ecc. Le ZES sono definite come aree delimitate, amministrate da un solo soggetto, dove alle imprese sono offerte esenzioni di varia tipologia: diritti doganali, incentivi fiscali, procedure amministrative semplificate e altre facilitazioni. Un'ampia rassegna di ZES è contenuta nei rapporti del *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS della Banca Mondiale), ove spiccano le ZES funzionali alla manifattura per esportazione (*Export Processing Zones*, EPZs). Più recentemente è stata sviluppata una tipologia ancora più complessa per molteplicità degli obiettivi, varietà delle attività (manifattura, ma anche servizi, turismo), estensione ad intere aree geografiche vaste e non più ad *enclaves* di decine o centinaia di ettari. Si tratta dei *Freeport*⁶.

Anche le *performances* delle varie tipologie di zona franca sono largamente studiate e monitorate. Gli studi disponibili spaziano dall'analisi empirica del singolo caso a quella complessiva, con tentativi di generalizzazione delle conclusioni e con indicazioni per i decisori politici⁷. Basti far riferimento, anche qui, agli studi più recenti prodotti dalla Banca Mondiale e dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), per avere un quadro relativamente esaustivo, anche se l'angolo di visuale dei due enti è

³ Efficaci i distinguo di C. BUCCICO, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Justice Cooperation Peace*, Napoli 2010, vol. 2, pp. 811-854

⁴ <<http://www.wepza.org>>.

⁵ Tra questi, l'Organizzazione non governativa con sede a Ginevra, FEMOZA, <<http://www.femoza.org>>.

⁶ T. FAROLE, G. AKINCI, *Special economic zones, progress, emerging challenges and future directions*, WB 2011.

⁷ D. BRAUTINGAM, T. XIAOYANG, *African Shenzhen: China's special economic zones in Africa*, in «The Journal of Modern African Studies», 2011, n. 49, pp. 27-54. Cfr. anche T. FAROLE, *Special Economic Zones in Africa: comparing performance and learning from global experience*, World Bank Publication, 1 gennaio 2011.

appena diversificato. La Banca Mondiale concentra analisi e conclusioni sul contributo delle ZES allo sviluppo nel medio e nel lungo periodo di singoli Paesi e di aree geopolitiche del mondo. ILO censisce invece e monitora periodicamente le ZES con l'obiettivo di verificare soprattutto le condizioni dei lavoratori (retribuzioni, orari, diritti sindacali, sicurezza, impatti sull'ambiente, etc). Così anche altri Enti e studiosi, che hanno messo in evidenza condizioni di lavoro non sempre rispettose dei diritti dei lavoratori, in buona parte donne. L'UNIDO (Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale) ha messo sotto osservazione, in particolare, il ruolo positivo svolto dalle Zone franche nelle economie asiatiche.

Complessivamente, l'occupazione diretta generata dalle ZES ammonta ad oltre 70 milioni di addetti, di cui 40 milioni nella sola Cina. Se il pur elevato numero di occupati è una frazione contenuta del totale dei rispettivi Paesi, il peso di queste zone nelle esportazioni è ben più ragguardevole, oscillando, in media, tra il 40% e l'80% del totale. Quanto alle ricadute sociali, l'ILO ha espresso preoccupazione sul conseguimento di "*decent works*", in numerosi casi, e sulla persistenza di condizioni di *dumping* sociale. Le retribuzioni sono in media più alte all'interno delle ZES ma a fronte di orari più lunghi e diritti sindacali spesso assai compressi. Consistente l'impiego delle donne, come conseguenza della specializzazione in settori (es. tessile e abbigliamento) in cui la produttività del lavoro femminile e la minore retribuzione dello stesso, orientano le assunzioni. Anche l'impatto sull'ambiente appare molto variegato. Non si tratta però solo di "*industrie sporche*". Nel mondo sono nate e stanno crescendo zone specializzate sull'innovazione e sulla *green economy*.

I rapporti curati dall'ILO (*Data Base on Export Processing Zones*) documentano la crescita impetuosa del numero di zone franche nel mondo. Nel 1975 erano appena 79, in 25 Paesi; 176 nel 1986, localizzate in 47 Paesi; nel 1996 sono 845, in 93 Paesi; nel 2005 il numero sale a 3.500, localizzate in 130 Paesi sino alle attuali oltre 5.400 operanti in 147 Paesi⁸. Dati simili sono riportati nei rapporti della Banca Mondiale e in varie pubblicazioni⁹, con un accento in più: è in forte crescita il numero di ZES

⁸ UNCTAD (2019), *World Investment Report: Special Economic Zones*, <https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf>. Ad oggi, resta in programmazione per il 2024, a Bari, il forum AICE, nel quale la *World Free Zone Organization* farà convergere in Puglia i rappresentanti di oltre 4.500 ZES e di circa 2.260 *free zones*, dislocate in oltre 140 paesi. È un evento che testimonia la magnitudine di un fenomeno tutt'altro che circoscritto e denso di implicazioni, anche concettuali.

⁹ A. YUCER, J.M. SIROEN, *Trade Performance of Export Processing Zones*, in «The World Economy», vol. 40, 5 maggio 2017, pp.1012-1038.

realizzate e gestite da privati. Fra le 2301 ZES localizzate nelle economie in sviluppo o in transizione, oltre il 60% sono private; nel 1985 erano solo il 25%. Il fenomeno non riguarda solo le economie in via di sviluppo ma anche quelle più avanzate. Negli USA, le SEZ sono oltre 250, per lo più specializzate (automotive, petrolio, elettronica) e funzionali alla riduzione dei costi della logistica più che di quelli diretti della produzione. In Europa le zone censite dall'ILO sono prevalentemente localizzate nelle economie in transizione dei Paesi dell'Europa centrale e orientale¹⁰.

Da notare anche qualche recente, significativa tendenza, specie all'interno del "vecchio continente": le zone franche intese in senso tradizionale stanno progressivamente scomparendo nelle economie sviluppate¹¹. La svolta di economia liberale e di integrazione fra Stati le sta infatti "rimuovendo" dall'area del mondo in cui esse sono nate (basti pensare che il primo porto franco nasce in Italia, a Livorno, nel 1547 e che l'area di Shannon è stata un modello emulato dalle zone franche cinesi) a vantaggio di nuove configurazioni basate sulla specializzazione e sulle nuove tecnologie¹². Le economie

¹⁰ Nei Paesi baltici sono in attività 10 *free zones* e altre 5 sono nella fase di *start up* (Lituania); ZES e *free zones* sono usate in Serbia, Romania, Bulgaria e Croazia. La lista delle Zone franche notificate alla UE è lunga, v. <http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/procedurals_aspects/imports/free_zones/list_freezones.pdf>. Un recente studio condotto dall'Università di Trieste ha prodotto una mappatura completa di tutte le ZES presenti in Europa annoverandone un centinaio, diffuse in 25 Paesi. Ne è risultato un quadro che mostra come la diffusione repentina delle "Economic Zone" (EZ), della quali le "Special Economic Zone" (SEZ) fanno parte, sia concentrata prevalentemente nei paesi del nord e dell'est Europa: Polonia, Lituania, Bulgaria. V. C. MENINNO, *Evoluzione di un territorio. Architettura e infrastruttura. Strategie per uno sviluppo territoriale transfrontaliero in ambito europeo. Scenari territoriali e urbani di integrazione transfrontaliera tra Italia e Slovenia*, EUT Edizioni Università di Trieste, 2022. Nella speciale classifica delle *Global Free Zones of the Year* del 2021 redatta annualmente per stabilire la graduatoria dei risultati e della capacità di crescita, figurano ben 3 ZES europee fra le prime dieci: si tratta di 2 polacche (al 5° e 6° posto, Katowice Special Economic Zone e Łódź Special Economic Zone) e 1 russa (al 8° posto, Kaliningrad Special Economic Zone). Questa classifica è determinata prendendo in considerazione una serie di parametri: incentivi fiscali, infrastrutture materiali, trasporti, servizi, costi.; per il settimo anno consecutivo il primo posto è occupato da Dubai (Dubai Multi Commodities Center, DMCC), segue il Freeport di Mauritius e la Dalian Free Trade Zone (Cina).

¹¹ H. LUO, Z. YU, J. ZHOU, *Report on the Development of the Special Economic Zones in Europe* in Y. TAO, Y. YUAN, (a cura di) *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones* (2019). Research Series on the Chinese Dream and China's Development Path. Springer, Singapore 2022, pp. 199 e ss, <https://doi.org/10.1007/978-981-19-2207-7_10>.

¹² Lo sviluppo delle principali ZES europee mostra il cambiamento accennato; così il Sophia Antipoli Science Park (Francia) si è trasformato da parco industriale dedicato

avanzate tendono infatti ad evitare i complicati processi legali ed istituzionali associati alla creazione delle SEZ ed optano per altri strumenti di promozione degli investimenti, come gli incentivi non fiscali e i parchi industriali¹³.

Le SEZ stanno dunque sperimentando una qualche trasformazione per avvantaggiarsi dei processi di *reshoring*, con l'accorciamento delle catene del valore, la riduzione delle distanze e dell'impatto ambientale delle produzioni, come richiesto dalle direttive ESG¹⁴. Esse sono chiamate ad evolversi coniugando sostenibilità, ossia produzione di energia alternativa (solare ed eolica) e sviluppo di sistemi sostenibili di gestione dei rifiuti, semplificazione, mediante sportelli unici per gli investitori esteri (ma anche conservazione dei dati in cloud e gestione di essi in loco), e integrazione con i territori circostanti, da intendersi anche come capacità di generare innovazione, specie nel campo dell'intelligenza artificiale e delle nuove tecnologie applicate alla produzione, per il tessuto economico circostante. Le SEZ non dovrebbero infatti operare in isolamento ma sviluppare nessi col resto dell'economia nazionale, coinvolgendo i fornitori locali e sviluppando *partnership* strategiche con centri di ricerca ed Università¹⁵.

Anche le zone manifatturiere orientate all'export (EPZs) si stanno evolvendo nel contesto internazionale. Alcuni dei tradizionali programmi di EPZs hanno infatti avuto successo nell'attrazione di investimenti e creazione di occupazione solo nel breve termine ma si sono rivelati fragili quando sono mutate le condizioni di competizione basate sul costo del lavoro e sugli incentivi. Il numero delle EPZs che sfrutta i consueti vantaggi competitivi (lavoro, fisco, deregolamentazione) sembra forse aver raggiunto il suo massimo fulgore, essendo da ultimo cambiato il contesto macroeconomico che parrebbe premiare le più sofisticate ZES o *Freeports*, con enfasi sui legami strategici, fisici e finanziari con le economie locali¹⁶. Torna quindi in mente il monito di alcuni autorevoli economisti:

all'export in una base locale per l'innovazione (chiamata 'Silicon Valley') mentre altri sono cresciuti come numeri e servizi realizzando condizioni sempre più ottimali (il riferimento è al Porto di Trieste, al porto di Amburgo e alla Shannon Zone).

¹³ *Best practices in investment promotion: An overview of regional state aid and special economic zones in Europe*, OECD Business and Finance Policy Papers, OECD Publishing, Paris, 2023 <<https://doi.org/10.1787/0c8e6ca3-en>>.

¹⁴ *Environmental, Social e Governance* (ESG). V. sul punto, C. TRENTINI, A. SANTOS PAULINO, *ZES a prova di sostenibilità*, url <<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ZES-prova-di-sostenibilita-32696>>

¹⁵ *Best practices in investment promotion: An overview of regional state aid and special economic zones in Europe*, cit.

¹⁶ I rapporti dell'ILO sul *trend* in corso prevedono un'espansione del numero delle zone franche nonostante varie resistenze a livello politico ed ostacoli di carattere economico.

«non è l'esistenza di una SEZ, di un Master plan ben fatto o anche di un'infrastruttura pienamente realizzata che farà la differenza nell'attrazione di investimenti, creare lavoro, generare ricadute sull'economia locale, bisogna che lo strumento giuridico sia davvero funzionale ad efficaci politiche industriali»¹⁷. Per attrarre e far sviluppare gli investimenti, garantendo che essi producano benefici all'economia nazionale, occorre dunque creare un ambiente stimolante e competitivo, tenendo conto che: «the classical foundation upon which the competitiveness of SEZs rests – the combination of a (tax) incentive package and a real estate solution for investors – has become obsolete»¹⁸.

2.1. ZES e zone franche in Italia: fondamento costituzionale e dinamiche operative

Le zone franche, in Italia, hanno assunto una conformazione varia, cangiante, molto spesso, alluvionale. Ne sono state sperimentate di vario genere, per lo più come strumenti orientati ad arginare il grado di arretratezza di alcuni territori del Mezzogiorno. E ci si è posto, solo occasionalmente, il tema della loro conformità al dettato costituzionale.

A ben vedere però, la concreta idoneità di una zona franca (o ZES) a

Le resistenze politiche provengono in massima parte dai sindacati dei lavoratori e dalle organizzazioni non governative. Gli ostacoli economici derivano invece dal declino delle ragioni di scambio del manifatturiero e dalla crescente, inesorabile avanzata della Cina, che acquisisce sempre maggiori quote nelle esportazioni mondiali di parecchi beni prodotti nelle EPZs. Tema dirimente resta il rapporto fra le zone dove la produzione di beni e servizi è variamente ma consistentemente agevolata e la crescente apertura ed integrazione dei mercati. L'Organizzazione mondiale per il commercio (WTO), pur rilevando una recente riproposizione di barriere commerciali a livello globale, tende progressivamente a demolire i sussidi all'*export*. Gli accordi regionali (RTAs) tendenzialmente escludono o drasticamente limitano il proliferare dei flussi commerciali provenienti dalle EPZ. Anche l'ILO ne invoca una riduzione.

¹⁷ T. FAROLE, *Special Economic Zones: What Have We Learned*, WB 2011, url <<http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP64.pdf>>.

¹⁸ «Increasingly, SEZs award a standardised package of incentives that consists of a corporate income tax holiday in combination with preferential import and export duty treatment and other tax exemptions. When striving to diversify their business environment and create unique competitive advantages, SEZs need to move away from overgenerous fiscal incentives that exclusively focus on increasing profit margins. These low-cost and low-tax business environment strategies are easy to copy and replicate and do not equip free zones with a distinctive source of competitiveness». In questi termini, D. VAN DEN BERGHE, *The future of special economic zones – a best practice model*, 2022, url <<https://www.investmentmonitor.ai/comment/future-special-economic-zones-best-practice-model>>.

generare lo sviluppo socioeconomico di un territorio non è solo la cifra dell'efficacia di simili strumenti agevolativi. È anche la ragione giustificatrice della loro istituzione. Le zone franche, ed anche le ZES, in quanto deputate a generare agevolazioni fiscali¹⁹, costituiscono infatti un esperimento complesso che genera dubbi non trascurabili di compatibilità con gli articoli 3 e 53 della Costituzione²⁰, proprio in quanto lo strumento tende a discriminare tra contribuenti non in ragione della loro capacità contributiva ma in virtù del grado di arretratezza economica ed infrastrutturale che caratterizza l'area in cui essi operano²¹. È infatti conseguenza diretta dello strumento agevolativo il fatto che soggetti che hanno conseguito lo stesso reddito e che, magari, dispongono di un patrimonio immobiliare dedicato alla loro attività di pari valore, vengano assoggettati ad un diverso prelievo fiscale solo perché operano in diversi territori²².

Il dato è pacifico e non sembra persuasivo sostenere altrimenti, come

¹⁹ Com'è noto, oltre al credito di imposta, alle imprese che investono nelle ZES è stata accordata, con la legge di stabilità per l'anno 2021 (art. 1, comma 175, l. n. 178/2020), anche una riduzione al 50% delle imposte dirette in regime *de minimis*. Si tratta quindi di un compendio misto di agevolazioni, quelle previste per le ZES, che, per ragioni extrafiscali, interviene riducendo, solo per i beneficiari individuati, l'ordinario prelievo fiscale. «Ciò che caratterizza tali misure, distinguendole da altre figure simili (come le sovvenzioni, i contributi in conto capitale, i contributi in conto interessi, ecc.), è che il beneficio non consiste in un afflusso diretto di danaro in favore dei destinatari, bensì in una riduzione di costi che, nello specifico, si sostanzia in un risparmio fiscale. Sia che si tratti di un'esenzione o di un'esclusione d'imposta, di una detrazione o di una deduzione, di un credito d'imposta o di un bonus fiscale, l'effetto che si produce è sempre quello di una riduzione dell'imposta dovuta, che, di regola (ma non sempre), è a favore di colui al quale l'agevolazione è diretta». Così E. REGGIANI, *Le agevolazioni tributarie*, url <<https://www.amtrassegnatributaria.it/wp-content/uploads/2019/06/LE-AGEVOLAZIONI-TRIBUTARIE-Eleonora-Reggiani.pdf>>. Ovviamente non si considerano invece agevolazioni fiscali quelle prodotte dalla Zone franche doganali (ZFD), incorrendosi piuttosto, in tali casi, nella non applicazione (o sospensione) del tributo per difetto del presupposto soggettivo o territoriale.

²⁰ I quali, in combinato disposto, chiamano tutti -senza sperequazioni- a concorrere alle spese pubbliche unicamente in ragione della loro capacità contributiva e secondo criteri di progressività.

²¹ L'esistenza di un regime tributario differenziato sarebbe giustificata dalla presenza di particolari indici che contraddistinguono in maniera oggettiva un determinato territorio; tra di essi la morfologia di un territorio, l'insularità, l'assenza di infrastrutture. V. sul punto P. BARABINO, *Dalla fiscalità di vantaggio alle ZES* in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli 2022, p. 179.

²² In argomento, v. A. GIOVANNINI, *Capacità contributiva e imposizione patrimoniale: discriminazione qualitativa e limite quantitativo*, in «Rassegna Tributaria», 2012, pp. 1131 ss; A. FEDELE, *La funzione fiscale e la capacità contributiva nella Costituzione italiana*, in «Diritto tributario e Corte costituzionale», Napoli 2007, 14 ss.

fa invece chi afferma che: «l'impresa che opera nel territorio agevolato manifesta una ridotta capacità contributiva proveniente dalle caratteristiche intrinseche del territorio individuato, nel senso di una capacità contributiva non effettiva, che denota una ricchezza inesistente»²³. Infatti, se così fosse, occorrerebbe tassare in misura minore tutti coloro che vivono in aree meno progredite, dal punto di vista economico e sociale, del Paese. E sarebbe vieppiù impervio giustificare la revoca delle agevolazioni in area ZES, in tutti quei casi in cui, alla scadenza, l'area stessa non dimostra di essere approdata a migliori condizioni operative.

Lo ha ben evidenziato chi ha messo in rilievo come simili misure di carattere fiscale possono portare ad esiti anche paradossali, come tassare in modo differenziato soggetti con capacità contributiva analoga per ragioni che attengono al passato, chiedere un minor prelievo fiscale a coloro che, proprio perché si trovano in aree svantaggiate, godono di un maggior potere di acquisto connesso al proprio reddito, oppure a coloro che si trovano, vista la ubicazione particellare dello strumento ZES, solo a qualche metro di distanza da chi invece soggiace a piena tassazione²⁴. Ecco dunque

²³ Cfr. P. BARABINO, *Le zone franche nel diritto tributario*, cit., pp. 21-22, 35-41 e 142. L'Autore ricorre anche ad un'ulteriore, interessante quanto isolata, argomentazione, quella secondo la quale le zone franche darebbero attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost., in virtù del ruolo che il beneficiario delle agevolazioni riveste, ruolo che consentirebbe di individuare il tributo non nel versamento di una prestazione pecuniaria ma nello svolgimento stesso dell'attività economica in quel territorio (p. 22).

²⁴ A. GIOVANARDI, *Sulla ragionevolezza delle agevolazioni fiscali collegate allo svolgimento dell'attività economica in un determinato territorio: dalle zone franche urbane alla riduzione dell'imposta sul reddito per le nuove iniziative imprenditoriali nelle zone economiche speciali*, in «Giurisprudenza delle imposte», n. 3, 2021, vol. XCIV, *passim*. Lo stesso autore sostiene infatti che: «Il favor del legislatore dipende infatti, come normalmente accade per le agevolazioni [...] da quel che si fa, dal come lo si fa o dal perché lo si fa (e, quindi, dall'evidente nesso con la necessità di dare attuazione ad altri interessi/valori/diritti di rango costituzionale), ma da una variabile esogena rispetto alla forza economica dimostrata dal soggetto passivo di imposta: il disagio della zona in cui svolge la sua attività economica. L'assunto, non potrebbe essere diversamente, è quindi duplice: da una parte, l'idea che fare impresa in queste aree urbane è talmente oneroso e complicato da mettere in secondo piano, dal punto di vista della loro rilevanza impositiva, i risultati economico-reddituali che comunque si riescono a ottenere; dall'altra, il convincimento che, comunque, le anzidette agevolazioni possano trovare giustificazione nell'esigenza di meglio garantire la coesione territoriale alla cui salvaguardia e realizzazione il disegno costituzionale indubbiamente tende [basti pensare alla disciplina della perequazione, riservata, ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., allo Stato]». Condivide l'impostazione A. VIGNOLI, *ZES: tra credito di imposta e assenza di agevolazioni fiscali di carattere sistematico*, in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e*

un importante assunto sul quale richiamare l'attenzione del legislatore: l'individuazione di un'area da adibire a ZES deve poggiare sul principio di ragionevolezza, su cui tanto ci ha detto la Corte costituzionale²⁵.

In altri termini, deve trattarsi di misure agevolative ben ponderate e calibrate su specifici territori, almeno puntualmente individuati, se non fisicamente interclusi. E misure effettivamente suscettibili di determinare, in quegli stessi territori, positive ricadute socioeconomiche ed una progressiva riduzione del loro divario di sviluppo; argomento questo sul quale, tuttavia, non esistono previsioni o riscontri univoci²⁶.

Nel caso delle ZES italiane; lo strumento è apparso, a priori, potenzialmente rispondente al principio di ragionevolezza. Anche la Corte dei Conti, chiamata ad esprimersi sul rapporto che illustra gli esiti dell'intervento PNRR in punto di «*Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali – ZES*», ha approvato il predetto rapporto evidenziando come sia stato seguito un percorso celere, coerente con gli obiettivi previsti. Essa ha, al contempo, rimarcato che la realizzazione degli investimenti programmati rappresenta solo un obiettivo intermedio e che la realizzazione di uno Sportello Unico Digitale resta decisiva al fine di offrire alle imprese interessate un unico interlocutore, capace di dare risposte celeri²⁷. Proprio ciò che si attendono coloro che vogliono avviare investimenti e pongono la rapidità e la chiarezza amministrativa ai primi posti nell'ambito dei programmi di scelta.

Non sono però mancati ostacoli e difficoltà, alcune delle quali indotte proprio dalla lentezza e mutevolezza dei processi regolatori intrapresi. È vero infatti che taluni investimenti, nelle ZES, sono stati effettuati con

finanziari nazionali, Napoli 2022, p. 79; l'A. evidenzia, tuttavia, il carattere estemporaneo ed episodico degli strumenti ZES sinora adottati dal legislatore.

²⁵ Moltissimi sono i contributi sul principio di ragionevolezza, basti ricordare quantomeno G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in «Enc. dir.», Agg., I, Milano 1997, p. 899 e s., G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel diritto costituzionale*, Roma 2000, M. LA TORRE, A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005, F. MODUGNO, *La ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Napoli, 2007, M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, paper presentato alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, 24-26 ottobre 2013, url <www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013>.

²⁶ Sul punto, cfr. G. RIVETTI, *Le zone economiche speciali tra ipertrofia normativa e aspettative di sviluppo economico agevolazioni tributarie e semplificazioni amministrative*, in «Riv. tel. dir. trib.», 8 ottobre 2021.

²⁷ Corte dei Conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delib. n. 46/2022/G.

procedure amministrative relativamente celeri, a riprova del fatto che se la PA funziona a dovere, l'economia si sviluppa²⁸. Ma non è dimostrabile che gli investimenti siano stati determinati dai benefici, amministrativi e fiscali, che la disciplina sulle ZES ha introdotto²⁹. Anzi, alcuni sostengono che la maggioranza degli investimenti sia stata effettuata da imprese già insediate nelle aree ZES, mentre nuovi investitori, specie provenienti dall'estero, hanno spesso lamentato lentezze burocratiche ed incertezza normativa³⁰.

Oggi, nel momento stesso in cui l'indirizzo politico spinge verso la realizzazione di una ZES unica per l'intero Mezzogiorno (come meglio si vedrà in seguito), l'esigenza di giustificare le agevolazioni fiscali in base ad un piano di riscatto effettivo dell'area agevolata, documentato negli obiettivi, tempi e modalità di realizzazione degli stessi, appare ancor più stringente e ineludibile.

3. Isole e ZES: il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione

La disciplina relativa alle ZES deve anche rapportarsi ad altre norme costituzionali che a diverso titolo incidono sulla materia; specie quelle che si rivolgono allo sviluppo socioeconomico di taluni territori e recentemente hanno subito modifiche molto rilevanti. Tra queste vi è l'art. 119, c. 6 nella nuova formulazione introdotta, mediante la legge costituzionale di iniziativa popolare, nel luglio 2022³¹. Ai sensi di detta disposizione la

²⁸ Il Sole 24 Ore riferisce infatti di autorizzazioni concesse in tempi record, 6 giorni nella ZES interregionale adriatica e 15 in quella calabrese, v. *Le ZES del Sud attirano 412 domande dalle imprese*, Il Sole 24 Ore, 12.03.2023, Imprese e Territori, p. 10.

²⁹ Sono queste alcune valutazioni che lo stesso Ministro per il Sud e PNRR ha svolto a margine dell'introduzione della nuova disciplina della ZES unica. Esso ha infatti evidenziato come tutte le otto ZES istituite abbiano formalizzato, nella loro esistenza solo 121 autorizzazioni uniche. Si è dunque chiesto il Ministero quali risultati avrebbe prodotto una iniezione di risorse e competenze nei meccanismi ordinari della PA in luogo di quella avvenuta a vantaggio dei nuovi sportelli unici ZES, i quali si sono aggiunti ai già esistenti SUAP con anche qualche onere di coordinamento in più.

³⁰ Nella ZES adriatica, ad esempio, si è assistito al caso di una società inglese che intendeva avviare un progetto da 23 mln ma i ritardi e i dinieghi degli enti preposti hanno spinto la società ad abbandonare l'investimento. V. *ZES Adriatica, troppa burocrazia: l'azienda inglese dà l'ultimatum*, Il Sole 24 Ore, 11.11.2022, Sud, p. 5.

³¹ Legge costituzionale 7 novembre 2022 n. 2, *Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità*, pubblicata nella Gazz. Uff. 15 novembre 2022, n. 267. In argomento, v. G.G. CARBONI, *La stagione dell'insularità* in «Federalismi.it», 2022, n. 22,

Repubblica: «riconosce le peculiarità delle isole» e «promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

La formulazione originaria della proposta di legge prevedeva che lo Stato fosse tenuto a riconoscere «il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità» e a disporre «le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili». Il testo è stato però modificato ed alcuni elementi di novità, rispetto alla versione iniziale, sono stati introdotti *in itinere*. Si è dunque previsto che: è la Repubblica, e non soltanto lo Stato, a farsi carico dell'intervento pubblico in favore delle Isole; il riconoscimento riguarda le «peculiarità delle Isole» (e non più il «grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità»); la Repubblica «promuove» (nel precedente testo lo Stato disponeva) misure per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità; viene meno il riferimento all'effettiva parità e reale godimento dei diritti individuali e inalienabili.

In buona sostanza, abbiamo adesso un principio, una norma programmatica, inserita in Costituzione, che tenta di compensare il divario di sviluppo derivante dalla condizione di insularità. Cioè un contenitore che però deve, da una parte, essere riempito di contenuti, dall'altra armonizzato con quanto già previsto in sede europea, in particolare all'art. 174 TFUE, ove la condizione insulare è contemplata tra gli elementi 'attenzionati' ai fini della riduzione del divario nello sviluppo economico e sociale delle regioni meno favorite³². In particolare il Parlamento Europeo, sin dal 2016, ha richiesto alla Commissione di: i) fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE; ii) spiegare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari; iii) riconoscere l'importanza di predisporre misure di sostegno per contrastare il significativo *trend* di spopolamento delle regioni insulari; iv) avviare un'analisi sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a

pp. 20-30, EAD., *L'insularità e i suoi costi* in «Rassegna di diritto pubblico europeo», 2022, pp. 59-76, G. DEMURO, *Le isole tornano in Costituzione* in «Quaderni costituzionali», 2022, pp. 901-904, T.E. FROSINI, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole* in «Rassegna di diritto pubblico europeo», 2022, pp. 1-9, ID., *Il diritto costituzionale all'insularità* in «Federalismi.it», 16.11.2022; C. BASSU, *Isole del Sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»* in «Rassegna di diritto pubblico europeo», 2022, pp. 77-92.

³² G. ARMAO, *The perspective of insularity in EU Law* in «Federalismi.it», 2023, n. 22, 13-47.

livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI; v) istituire una categoria omogenea, composta dai territori insulari, e a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti; vi) porre in essere un "Quadro strategico dell'Unione per le isole", al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio; vii) istituire uno "sportello isole" collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana della Commissione e per coordinare e analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari; viii) presentare una comunicazione contenente una "Agenda per le regioni insulari dell'UE" e, a seguire, un Libro bianco che monitori lo sviluppo delle regioni insulari; ix) tener conto della situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al quadro finanziario pluriennale in elaborazione³³.

Da ultimo, sempre il Parlamento è tornato sull'argomento ricordando che l'Unione europea riconosce l'insularità come uno svantaggio strutturale permanente e sottolineando l'importanza di migliorare i collegamenti attraverso le rotte marittime, l'accesso ai porti e i servizi di trasporto aereo; potenziare le infrastrutture digitali; rafforzare l'offerta di istruzione; tener conto dei rischi naturali connessi al cambiamento climatico; ridurre la tassazione e procedere a una semplificazione amministrativa per attrarre gli investimenti; considerare gli oneri sostenuti da talune realtà insulari in relazione ai flussi migratori³⁴. Sono intervenuti sul tema anche il Comitato europeo delle regioni, con un parere reso nel corso della 123^a sessione plenaria dell'11 e 12 maggio 2017, dal titolo «L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale». E il Gruppo interregionale «regioni insulari», nell'ambito del quale è stato approvato un Manifesto per le isole europee, finalizzato all'attuazione dell'art. 174 del TFUE e a rendere effettivi i diritti dei cittadini che abitano nelle isole³⁵.

³³ In questi termini, Risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014(RSP), url <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0049_IT.html>.

³⁴ In questi termini la "Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future" (2021/2079(INI)), url <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0225_IT.html>.

³⁵ Insomma, molteplici atti di *soft law* sembrano voler riportare al centro dell'agenda politico istituzionale europea il tema dell'insularità, in attesa che norme cogenti, previa definizione delle isole, introducano misure perequative con ricadute apprezzabili sulla vita dei destinatari. In ciò, l'*acquis communautaire* ancor oggi assomiglia dunque più ad un manifesto di buone intenzioni che ad un ventaglio di politiche effettive con esiti concreti.

In buona sostanza, le istituzioni europee evidenziano all'unisono, negli ultimi dieci anni, la necessità di attenzionare alcune peculiarità comuni alle isole che possono essere sommariamente riassunte in geografiche, climatiche e morfologiche. Queste ultime concorrono a formare un ambiente complesso e a tratti inospitale che si caratterizza per molteplici, evidenti vulnerabilità, anche antropiche e demografiche, ed in un conseguente gap culturale, infrastrutturale, economico e sociale rispetto ai limitrofi territori continentali ed alle regioni di riferimento. Si registrano dunque ritardi e lacune, anche gravi, sul piano di molti servizi essenziali, dalla formazione, alla sanità, dalla mobilità, alla giustizia. Tant'è che, ancor prima della modifica dell'art. 119 c. 6 Cost, le isole maggiori avevano provveduto a commissionare studi volti a calcolare i c.d. costi dell'insularità. In due analisi socioeconomiche in particolare, detti costi sono stati stimati rispettivamente in 5.700 euro annui, come decremento del PIL/*pro capite* per la Sardegna³⁶ e in 2.123 per la Sicilia³⁷.

3.1. (Segue) *l'adeguamento del quadro normativo e la giurisprudenza costituzionale*

Già il previgente principio di insularità, espunto dalla Costituzione in occasione della riforma del titolo quinto, nel 2001, aveva lungamente stentato a trovare conferma in politiche che ne garantissero ricadute concrete. La l. n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale, all'art. 16, comma 1, lett. c), aveva infatti reso necessario «tener conto delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a

Sul punto, cfr. A. BERLINGUER, *L'Italia, le isole, il Mediterraneo: una questione irrisolta* in «DPCE Online», 2023, n. 3, pp. 2807-2822.

³⁶ Questo dato viene definito “tassa dell’insularità” nello studio condotto dall’Istituto Bruno Leoni, v. C. AMENTA, C. STAGNARO, L. VITALE, *Il costo dell’insularità. Il caso della Sardegna*, studio n. 189 del 24.08.2020, url <<https://www.brunoleoni.it/il-costo-dell-insularita-il-caso-della-sardegna>>.

³⁷ V. documento “Stima dei costi dell’insularità per la Sicilia”, lavoro concluso il 21.10.2020, url <<https://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/152367673.PDF>>. Nel 2023 il servizio studi della Regione ha realizzato un dossier sul riconoscimento degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità, documento n. 3/2023, <<https://www.ars.sicilia.it/sites/default/files/downloads/2023-03/Documento%203%20-%202023%20Dossier%20sul%20riconoscimento%20degli%20svantaggi%20derivanti%20dalla%20condizione%20di%20insularit%C3%A0.pdf>>.

statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale». Nei fatti, però, detta previsione è rimasta lettera morta, anche perché, all'atto pratico, risultava difficile giustificare, o quanto meno quantificare, l'intervento pubblico solidaristico laddove il gettito fiscale non è in grado di assicurare i servizi essenziali, senza previamente portare a compimento il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), concernenti i diritti civili e sociali, dei fabbisogni e dei costi *standard*.

Basti guardare alla Regione Sardegna, alla quale il d.l. 25/11/2015, n. 185 (Misure urgenti per interventi nel territorio), all'art. 10, ha attribuito 30 milioni di euro per il 2015 al fine di «garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, che consenta la riduzione dei disagi derivanti dalla condizione di insularità e assicuri la continuità del diritto alla mobilità anche ai passeggeri non residenti». Mentre la l. 27/12/2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), all'art. 1, comma 837 ha affidato a un Comitato istruttore paritetico Stato-regione il compito di svolgere un'istruttoria finalizzata all'estensione alla Sardegna di sistemi di aiuto già previsti per le regioni ultra-periferiche di altri Stati membri dell'Unione europea (art. 349 TFUE). E ciò proprio «[i]n considerazione della condizione di insularità della Sardegna, che ne penalizza lo sviluppo economico e sociale». Detta norma doveva armonizzarsi con analoga previsione normativa di rango regionale (art. 4, comma 5, l. Regione Sardegna n. 5 del 2017) che demandava alla Giunta sarda la predisposizione di un «documento esplicativo per la definizione, nel rispetto delle vigenti procedure, delle necessarie modifiche ed integrazioni al trattato di adesione dell'Italia all'Unione europea, da proporre allo Stato, previa approvazione del Consiglio regionale, perché alla Sardegna sia riconosciuto in ambito europeo lo status di regione insulare ed i connessi regimi derogati di aiuto previsti per le regioni ultra periferiche, finalizzati anche alla realizzazione di un sistema effettivo di continuità territoriale per l'integrazione con le reti nazionali ed europee dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti». Detto documento, però, non è stato mai redatto ed ha lasciato la previsione normativa priva di alcun effetto concreto.

Altre norme nazionali sono intervenute, nel corso degli anni, per compensare alcuni costi riconducibili alla dimensione insulare sarda, come, ad esempio, la l. 27/12/2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018) che, all'art. 1, comma 851, riconosce un contributo, pari a 15 milioni di euro, nell'anno 2019, «nelle more della definizione dei complessivi

rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità». Anche la l. 27/12/2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020), all'art. 1, comma 867, ha previsto l'istituzione di un «tavolo tecnico-politico per la definizione degli svantaggi strutturali permanenti derivanti alla Sardegna dalla sua particolare condizione di insularità come enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6/2019 e degli strumenti compensativi più idonei alla loro rimozione in ossequio ai principi di uguaglianza, coesione territoriale e pari opportunità». E proprio in attuazione di quel dettato normativo, il 7 novembre 2019, lo Stato e la Regione Sardegna hanno stipulato un accordo in materia di finanza pubblica volto, *inter alia*, a stanziare risorse aggiuntive per plurimi interventi di manutenzione straordinaria di strade, scuole, altri immobili, oltre a beni culturali ed aree di interesse pubblico.

Non avendo dato corso a quell'impegno, il 7 novembre 2021, lo Stato e la Regione hanno stipulato un nuovo accordo di finanza pubblica, i cui punti essenziali sono i seguenti:

- nuova fissazione del contributo di finanza pubblica della Regione Sardegna, pari a 306,4 milioni di euro l'anno (art. 2);
- attribuzione alla Regione Sardegna di un contributo «da destinare alla compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità» pari a 66,6 milioni di Euro per il 2021 e a 100 milioni di Euro l'anno a decorrere dal 2022 (artt. 3 e 4);
- avvio del «tavolo tecnico-politico di cui al punto 10 del citato Accordo del 7 novembre 2019» (art. 4);
- partecipazione della Regione ai lavori della Commissione tecnica per i «Fabbisogni Standard» della pubblica Amministrazione (art. 5);
- obbligo di aggiornamento dei termini dell'accordo entro il 30 giugno 2025.

Ebbene, anche in questo caso, solo tre riunioni hanno fatto seguito a quell'accordo, nelle date dell'8 febbraio, dell'8 e del 15 marzo 2022. Dopodiché, nonostante le sollecitazioni della Regione Sardegna, quel tavolo non è stato più convocato.

Per questo ed altri motivi, in data 27 febbraio 2023, la Regione Autonoma della Sardegna ha adito la Corte costituzionale al fine di dichiarare l'illegittimità:

- dell'art. 1, commi 494 e 495, della l. 29 dicembre 2022, n. 197,

- pubbl. in G.U., 29 dicembre 2022, n. 303, S.O., nella parte in cui, nel triennio 2023-2025, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna;
- dell'art. 1, comma 496, della l. n. 29 dicembre 2022, n. 197, pubbl. in G.U., 29 dicembre 2022, n. 303, S.O., nella parte in cui non prevede che le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494 sono stabilite «previa intesa con le Regioni interessate» o, in via del tutto subordinata, «sentite le Regioni interessate».

Il ricorso è ancora pendente dinanzi alla Consulta. Ma dalla vicenda complessivamente intesa emerge la necessità, per lo Stato italiano, di avviare un percorso di leale collaborazione con la Regione autonoma della Sardegna al fine di recepire le istanze provenienti da quel territorio e valorizzare appieno le sue potenzialità. Ciò, già prima della modifica dell'art. 119, 6 comma della Costituzione. Oggi, a valle del nuovo principio di insularità, per come sopra descritto e argomentato, quest'obbligo diviene ancor più cogente e più stringente la necessità di riconoscere le peculiarità delle isole e di rimuovere gli svantaggi dell'insularità mediante tutti gli strumenti di sviluppo territoriale a disposizione. Tra questi, non possono pretermettersi le ZES, che debbono assumere una conformazione ed una caratura adatte a valorizzare e sviluppare le potenzialità delle isole, dopo aver recepito appieno le loro istanze mediante il mantenimento e lo sviluppo di tutti i presidi di sviluppo locale, compresi, come si vedrà meglio in seguito, i Commissari governativi all'uopo nominati.

4. *ZES e specialità statutarie*

Nel momento stesso in cui si decide di attivare una ZES nel territorio di una Regione a statuto speciale, tante altre sono le considerazioni che dovrebbero essere esaminate e ancor più complesso diviene il compito per il legislatore nazionale.

Abbiamo accennato sopra all'art. 8 dello statuto regionale sardo (l. cost. n. 3/1948) ed alla nota 'vertenza entrate' tra lo Stato nazionale e la Regione autonoma della Sardegna. Ebbene, detta vicenda, a prescindere da ogni riferimento al principio di insularità, produce effetti non trascurabili anche in ordine alle agevolazioni fiscali che una ZES assegna ai beneficiari che vi si insediano. La predetta norma riconosce infatti alla Regione Sardegna

i 7/10 delle imposte dirette, su persone fisiche e giuridiche, riscosse sul territorio regionale. E l'art. 16 comma 1 del d.lgs. n. 114/2016 -attuativo dello stesso art. 8- prevede che: «Le quote delle entrate spettanti alla Regione sono determinate al netto dei rimborsi e delle compensazioni a favore dei soggetti passivi d'imposta. Dette quote, ove non diversamente disposto, sono devolute dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che procede alla loro erogazione mediante acconti e conguagli».

Ora, è noto quanto annosa, dibattuta ed irrisolta sia la questione dei trasferimenti delle quote di partecipazione ai tributi erariali di spettanza regionale alla Regione Sardegna e quanto essa stia all'origine di un ormai storico, crescente indebitamento della Regione³⁸. Ebbene, previsioni come questa concorrono a complicare il quadro, giacché comportano che, prima di trasferire i 7/10 di competenza regionale alle casse della Sardegna, lo Stato deduca le compensazioni dei crediti di imposta maturati sul territorio sardo. Questo genere di agevolazioni va infatti ad incidere su una vertenza che vede la Sardegna ormai da decenni in grande difficoltà, non avendo lo Stato centrale mai compiutamente adempiuto agli impegni che nel tempo ha contratto, nonostante le tante rivendicazioni e conflitti che nel tempo si sono registrati³⁹.

Dato di fatto è che, quanto a copertura economica, anche i benefici accordati alle imprese in area ZES gravano quasi interamente sulla finanza regionale. Per queste ed altre ragioni, lo Statuto regionale sardo prevede, all'art. 47, che le questioni di interesse regionale devono vedere la presenza - nel Consiglio dei ministri - del Presidente della Regione. La Regione autonoma della Sardegna ha infatti un interesse proprio, tutt'altro che marginale, nella definizione del perimetro, della *governance* e dei benefici economici largiti sul suo territorio non foss'altro perché ne sopporta quasi interamente il costo ed ha tutto il diritto di poter almeno co-decidere su quali obiettivi calibrare la propria spesa pubblica.

Analoghe considerazioni riguardano la Regione siciliana, anch'essa dotata di una sua specialità statutaria che assegna all'ente territoriale buona

³⁸ Sul punto, tra i tanti, cfr. C. PALA, *La Sardegna. Dalla "vertenza entrate" al federalismo fiscale?*, in «Istituzioni del federalismo», n.1/2012, pp. 213 ss.

³⁹ Non a caso, nel 2006, l'allora presidente della Giunta regionale, Renato Soru, addivenne ad un accordo col Presidente del Consiglio Prodi, che prevedeva la rinuncia del 50% delle somme dovute, pari a 5 miliardi di euro, in favore della RAS, in cambio di un aumento della compartecipazione ai tributi erariali. Detti accordi trovarono poi parziale riscontro nei commi 835-839 della legge finanziaria 2007 (l. n. 296/2006). Da notare che, secondo alcuni, anche disposizioni agevolative come la c.d. "cedolare secca" sulle locazioni, comportando una sensibile riduzione dell'Irpef, producono una sensibile ricaduta negativa sulla finanza regionale sarda. Cfr. *Ivi*, p. 238.

parte delle imposte maturate ed esatte sul suo territorio (artt. 36 e 37 R. D. Lgs. n. 455/1946⁴⁰).

Occorre dunque che, nel definire l'assetto della disciplina sulle ZES, quantomeno per ciò che concerne il loro territorio, le Regioni a statuto speciale di Sardegna e Sicilia vengano coinvolte, in un tavolo istituzionale separato, per condividere un progetto comune.

5. *La disciplina delle ZES: il d.l. n. 91/2017 e la sua progenie*

Come sappiamo, le Zone economiche speciali (ZES) sono state per la prima volta regolamentate, in Italia, col d.l. n. 91/2017, denominato “*Resto al sud*”, il quale ha introdotto questo nuovo strumento richiamandosi alla normativa europea. Il comma 2 dell’art. 4 del Decreto testualmente recitava: «Per ZES si intende 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, sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-t)». Com’è noto, quest’ultima (acronimo inglese TEN-t, *Trans-European Network – transport*) aveva subito un’importante evoluzione proprio a seguito dell’adozione del Regolamento UE n. 1315/2013, il quale poneva lo sviluppo ottimale della rete su una struttura a due livelli consistente in una rete globale (*comprehensive*), intesa come struttura in grado di consentire la connettività di tutte le regioni dell’Unione ed una centrale (*core*), intesa come quella parte della rete globale strategicamente più importante.

Salvo rare eccezioni riguardanti le poche Regioni sprovviste di porti *core* o *comprehensive*, la normativa prevedeva che ciascuna Regione potesse presentare, al massimo, due proposte di istituzione di ZES «ove [siano] presenti più aree portuali che abbiano le caratteristiche richieste» (art. 4, c. 4 *bis*). Inoltre, le misure previste dal citato decreto erano state destinate solo alle «regioni meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall’articolo 107

⁴⁰ Queste disposizioni sono attuate rispettivamente dagli artt. 2 e 7 del D.P.R. n. 1074/1965 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) e da successivi decreti ministeriali.

del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea». Il che circoscriveva ulteriormente il novero dei beneficiari alle Regioni del centro-sud Italia, isole comprese⁴¹.

In ogni caso, gli enti territoriali tributati del potere di individuare la ZES e prevederne estensione, caratteristiche vocazionali, in termini di attività produttive presenti o previste, relazioni funzionali con il porto e presenza di ulteriori infrastrutture (aeroporti, snodi logistici intermodali, interporti, *distriparks* ecc.), erano le Regioni, che potevano chiedere l'istituzione di una ZES, anche in via associata tra loro, a fronte della redazione di un piano di sviluppo strategico da proporre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'emanazione del DPCM finale, istitutivo di ciascuna Zona economica speciale (art. 4, c. 5). Le Regioni rappresentavano quindi i principali attori almeno nella fase del concepimento delle ZES e della missione che esse avrebbero dovuto compiere. Una volta terminato l'iter di istituzione, la Regione perdeva però la sua primazia a tutto vantaggio di nuovi, significativi poteri che venivano attribuiti al Commissario governativo che gestiva le ZES (prima ancora al Presidente della locale Autorità di sistema portuale) e presiedeva il Comitato di indirizzo (art. 4 c. 6).

La disciplina prevedeva, oltre alle agevolazioni amministrative, incentivi economici, in termini di credito di imposta sugli investimenti, inizialmente previsto entro la soglia massima di 50 milioni di euro di investimento⁴². L'intensità dell'agevolazione, comunque calibrata in base alla dimensione dell'impresa richiedente, non poteva superare le soglie determinate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale. Lo stanziamento, inizialmente, è stato esiguo (complessivi 206 milioni di euro per le annualità 2018-2020) ma altre risorse finanziarie si sono aggiunte in prosieguo di tempo⁴³.

Trattandosi espressamente di credito di imposta, è evidente che esso coincide con la necessità di controbilanciare lo svantaggio competitivo di talune aree del centro-sud Italia ricadenti nell'obiettivo *Convergenza* mediante risorse provenienti dall'erario pubblico. Diverso sarebbe stato se si fosse ricorsi alla non applicazione di tributi, nelle aree incluse nella ZES, per difetto del presupposto soggettivo o territoriale. Ciò che sostanzialmente accade nelle zone franche di carattere puramente doganale. Qui, emerge invece il delicato temperamento tra obiettivi di politica di concorrenza

⁴¹ Otto in tutto: Abruzzo, Molise, Basilicata, Puglia, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna.

⁴² Il limite massimo di investimento è stato innalzato a 100 milioni di euro dal d.l. n. 77/2021.

⁴³ La legge di bilancio 2023 (art. 1 comma 267 l. n. 197/2022) ha prorogato al 31.12.2023 il credito di imposta in area ZES prevedendo 65,2mln a valere sul fondo sviluppo e coesione programmazione 2021-2027.

e obiettivi di coesione economico-sociale; equilibrio che andava mantenuto anche nella fase concretamente applicativa della riforma.

I soggetti beneficiari erano quelli «nuovi o già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES» (art. 5 comma 1), che non erano in stato di liquidazione o scioglimento» (art. 5, c. 3, lett. b) e che mantenevano «la loro attività per almeno sette anni all'interno dell'area ZES, a far data dal completamento dell'investimento, pena la revoca dei benefici concessi e goduti» (art. 5, c. 3, lett. a).

Le imprese non erano tenute a spostare la loro sede legale all'interno della ZES; sarebbe bastata solo una unità operativa. Il credito, inoltre, non era rimborsabile atteso che, se ciò fosse stato il beneficio economico, sarebbe stato percepito anche in assenza della produzione di un reddito nella ZES. Esisteva quindi una destinazione del credito vincolata alla compensazione, in vista di una capacità contributiva destinata a crescere proprio grazie ai benefici complessivi elargiti alle imprese per aver insediato almeno parte della loro produzione all'interno della ZES.

Altrettanto vincolata era la permanenza della produzione per almeno sette anni in area ZES, dacché se fossero sopravvenute, nello stesso settennato, impedimenti alla produzione anche a causa di procedure di scioglimento o liquidazione, spontanea o coattiva, l'impresa non avrebbe avuto diritto a percepire il credito di imposta o, se già percepito, avrebbe dovuto restituirlo.

L'intensità d'aiuto era commisurata al 45% dei costi per gli investimenti svolti dalle piccole imprese, al 35% per quelli svolti dalle medie imprese e al 25% per quelli svolti dalle grandi imprese nelle Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise. Mentre per l'Abruzzo le percentuali erano: 30% per le piccole imprese, 20 per le medie e 10 per le grandi, come determinato dalla legge di bilancio 2022 al fine di adeguare l'individuazione dei territori alla nuova Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027⁴⁴.

Questa, per sommi capi, la cornice normativa sulle ZES, la quale però, nel breve periodo in cui è stata vigente, si era andata modificando ed arricchendo a causa di molteplici interventi legislativi che miravano ad accrescere l'attrattività delle zone ricomprese nelle otto ZES istituite nel Mezzogiorno. Il primo decreto attuativo della l. n. 123/2017 (di conversione del d.l. n. 91/2017) è stato emanato nel gennaio 2018⁴⁵, il

⁴⁴ V. art. 1, comma 175, l. n. 234/2021.

⁴⁵ Il primo DPCM ha disciplinato le modalità di istituzione delle ZES, anche interregionali,

secondo (dei due previsti) mai adottato. Al suo posto, si sono susseguiti altri interventi normativi che hanno cambiato volto alle ZES (decreti *semplificazioni* n. 135/2018⁴⁶ e n. 76/2020, legge di bilancio 2020 n. 160/2019), alcuni dei quali poi revocati (come il ‘Piano grandi investimenti nelle zone economiche speciali’⁴⁷).

In corso d’opera si era anche mutata la *governance* delle ZES⁴⁸ individuando come coordinatore un Commissario governativo (al posto del Presidente della locale AdSP). Ma il Governo inizialmente non li aveva nominati, così paralizzando le ZES per oltre un anno⁴⁹. Anche perché, nel frattempo, proprio sul procedimento di nomina dei Commissari, era sorto il solito contenzioso costituzionale con le Regioni (la Sicilia), definito con sentenza n. 187/2021 del 20.09.2021 in cui si dava atto dell’intervenuta modifica del quadro normativo e della conseguenza carenza di interesse a coltivare il ricorso⁵⁰. Le stesse Regioni, peraltro, indicate dalla normativa

la loro durata ed i criteri che regolano l’accesso delle imprese; si tratta del D.P.C.M. n. 12 del 25.01.2018 adottato in attuazione del comma 3 dell’art. 4 d.lgs. 91/2017.

⁴⁶ Nel corso dell’anno 2019, due interventi normativi hanno modificato la disciplina delle ZES di cui agli artt. 4 e 5 del d. lgs. n. 91/2017. In particolare, la legge n. 11/2019 (di conversione del d.l. n. 135/2018) è intervenuta sul citato art. 5 ed ha sostituito l’originaria lett. a) con le attuali lettere da *a* ad *a-sexies*. La nuova normativa è venuta ad incidere, riducendoli, su molteplici termini procedurali, ivi inclusi quelli destinati a procedure di valutazione di impatto ambientale, valutazione ambientale strategica, autorizzazione ambientale integrale, autorizzazione unica ambientale. Si tratta di richiami che il nuovo art. 5 effettua a varie normative senza individuare le disposizioni specifiche. Infatti tali norme prevedono una pluralità di termini diversi che sono spesso concatenati ad altri termini di altre procedure con diverso oggetto.

⁴⁷ V. art. 34, d.l. n. 34/2019, per il quale erano stati previsti 300 mln di euro nel triennio 2019-2021.

⁴⁸ L’art. 1, c. 316, lett. a), della legge di bilancio 2020 ha modificato il comma 6 dell’art. 4 d.l. n. 91/2017.

⁴⁹ Nell’ottobre 2020 l’unico Commissario nominato risultava essere quello della ZES calabrese.

⁵⁰ La Corte Costituzionale ha affermato infatti che: «in prossimità dell’udienza di fronte a questa Corte, il legislatore ha sensibilmente modificato la disciplina relativa alla composizione del Comitato di indirizzo e, in particolare, alle modalità di nomina del commissario straordinario del Governo. [...] La descritta disciplina presenta con ogni evidenza carattere soddisfacente delle doglianze mosse con il ricorso. La Regione Siciliana lamenta, infatti, che il principio di leale collaborazione sarebbe leso dalla scelta di far presiedere il Comitato di indirizzo della ZES da un soggetto nominato «al di fuori di qualsiasi intesa» con la Regione interessata. Le disposizioni sopravvenute, viceversa, introducono una nuova procedura di nomina, nel cui ambito è proprio prevista un’intesa con il Presidente della Regione interessata, ciò che elide l’asserita lesione del principio di leale collaborazione e soddisfa la pretesa della ricorrente. [...] La censura regionale è

come soggetti proponenti, avevano tardato, non poco, a elaborare i piani strategici di ‘concepimento’ delle ZES, contribuendo così a rallentarne l’istituzione⁵¹.

L’avvento del PNRR ha impresso poi un’ulteriore svolta, sotto il profilo della *governance* e del funzionamento delle ZES⁵², così come indicato dal c.d. decreto semplificazioni⁵³, dal c.d. decreto PNRR⁵⁴ e dal c.d. decreto

divenuta, così, priva di attualità ed effettività. Ne consegue l’inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse della Regione Siciliana a coltivare il ricorso (sentenza n. 141 del 2016, punto 5.1. del Considerato in diritto).».

⁵¹ L’ultima, in ordine cronologico, è la ZES della Regione Sardegna istituita il 10.12.2021.

⁵² Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è intervenuto anche sotto un altro profilo: destina 630 milioni di euro per investimenti infrastrutturali volti ad assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti, in particolare con le reti Trans Europee (TEN-T), al fine di rendere efficace l’attuazione delle ZES. A queste risorse, sono aggiunti ulteriori 1,2 miliardi di euro che il PNRR riserva a interventi sui principali porti del Mezzogiorno. Nell’ambito dei Piani strategici di sviluppo delle ZES coinvolte sono previste diverse progettualità infrastrutturali. Per questo si era deciso intervenire sulle seguenti priorità: collegamento di ‘ultimo miglio’: realizzare efficaci collegamenti tra le aree portuali e industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale facente parte delle reti di trasporto principali, così da consentire ai distretti produttivi di ridurre tempi e costi nella logistica; digitalizzazione e potenziamento della logistica, urbanizzazioni *green* e lavori di efficientamento energetico e ambientale nelle aree retroportuali e nelle aree industriali appartenenti alle ZES; potenziamento della resilienza e della sicurezza dell’infrastruttura connessa all’accesso ai porti.

⁵³ V. artt. 57-60 del d.l. n. 77/2021, sul punto, A. CLARONI, *Il Mezzogiorno nel “decreto governance”* in «Gior. dir. amm.», 2021, pp. 765 e ss.

⁵⁴ L’art. 11 del d.l. n. 152/2021 prevede: a) Creazione di uno sportello unico digitale. I soggetti interessati ad avviare una nuova attività all’interno della ZES, soggetta ad autorizzazione unica, devono presentare il proprio progetto mediante lo sportello digitale unico, operativo presso ogni Commissario straordinario della ZES. Ciascun Commissario deve rendere nota, con avviso pubblicato sul proprio sito istituzionale, la data a partire dalla quale lo sportello è disponibile. b) Conferenza di servizi per insediamenti nella ZES (vedi art. 5 *bis* d.l. 91/2017) Attraverso la conferenza di servizi, alla quale sono convocate tutte le amministrazioni competenti, il Commissario straordinario della ZES può rilasciare l’autorizzazione unica per i progetti in merito alle attività economiche e all’insediamento di attività all’interno della ZES. Il d.l. n. 152/2021 ha introdotto alcuni strumenti a disposizione del Commissario straordinario nel caso in cui ci fosse dissenso tra le amministrazioni in sede di conferenza di servizi. In tal caso, a seguito di una relazione motivata da parte del Commissario della ZES, l’Autorità politica delegata per il sud e la coesione territoriale indice una riunione con la partecipazione delle amministrazioni al fine di cercare di individuare una soluzione condivisa. Se la soluzione condivisa non è raggiunta, l’Autorità politica delegata per il sud e la coesione territoriale rimette la questione al Consiglio dei Ministri. L’Autorità politica delegata per il Sud e la coesione territoriale indice, entro dieci giorni dalla richiesta, una riunione preliminare con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso valutazioni contrastanti. In tale riunione i

PNRR2⁵⁵. Svolta intrapresa nel segno di una crescente centralizzazione rispetto ai precedenti tentativi di mantenere un equilibrio tra specificità territoriali e prerogative dei Commissari straordinari ZES, di nomina governativa. Sintomatico di ciò era l'obbligo imposto alle Regioni di adeguare la propria programmazione o la riprogrammazione dei fondi strutturali alle esigenze di funzionamento e sviluppo della ZES e di concordare le relative linee strategiche con il Commissario, garantendo la massima sinergia delle risorse materiali e strumentali approntate per la piena realizzazione del piano strategico di sviluppo⁵⁶.

Altri, ulteriori sviluppi venivano impressi, da altre istituzioni, sul piano della regolamentazione secondaria⁵⁷.

Infine, un regolamento, il cui schema era stato approvato dalla Conferenza Stato-Regioni in data 12.10.2022, mirava a razionalizzare la materia prevedendo l'abrogazione del vigente decreto n. 12/2018⁵⁸ al fine

partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una soluzione condivisa, che sostituisca, in tutto o in parte, il diniego di autorizzazione. Qualora all'esito della suddetta riunione l'intesa non sia raggiunta, si applica, in quanto compatibile, l'articolo 14-quinquies, comma 6, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'intera procedura deve svolgersi nel termine massimo di novanta giorni. Infine, a proposito delle Zone franche doganali nelle ZES, è stata prorogata, dal 31.12.2021 al 31.12.2023, la possibilità di proporre l'istituzione di zone franche doganali all'interno delle ZES.

⁵⁵ V. l'art. 37 d.l. n. 36/2022 il quale, in sintesi, mira a sostenere le ZES con misure *ad hoc* quali: 1) Contratti di sviluppo (250 mln a valere su fondo sviluppo e coesione programmazione 2021-2027, di cui 50 milioni per il 2022 e 100 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024), 2) l'agevolazione (credito di imposta) viene estesa a acquisto terreni e acquisizione, ampliamento e realizzazione di immobili strumentali (passo in avanti rispetto al decreto semplificazioni) 3) il Commissario ZES può procedere alla revisione del perimetro delle aree ZES in coerenza con gli obiettivi del piano strategico; la proposta di revisione deve essere approvata con DPCM.

⁵⁶ Art. 4, comma 8 bis, d.l. n. 91/2017.

⁵⁷ Il 19.12.2023, l'Agenzia delle Dogane ha reso nota l'istituzione di due zone franche doganali all'interno della ZES interregionale Adriatica: si tratta di 180.000 m² in Puglia e 50.000m² in Molise. Come si legge nel comunicato dell'Agenzia delle Dogane: «La ZES Adriatica è stata scelta come sede delle prime Zone franche doganali per le infrastrutture avanzate di cui dispone e la vicinanza a importanti mercati internazionali. Le nuove Zone franche doganali consentiranno alle imprese di importare e lavorare le merci in sospensione di dazi doganali e IVA, di godere delle semplificazioni amministrative e delle agevolazioni fiscali previste in area ZES», url <<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/145802596/cs20231219+ZES+zone+franche.pdf/8145c0a6-68eb-92df-788a-8488f41443fc>>.

⁵⁸ V. *infra* il paragrafo 5.4.

di garantire organicità e parità di trattamento tra le ZES e le ZLS⁵⁹ che, com'è noto, rappresentano un omologo destinato a trovare applicazione nelle restanti aree del Paese⁶⁰. Ma l'obiettivo 'semplificazione' stentava a realizzarsi. Anzi, il quadro normativo risultava viepiù complesso e frastagliato. Da ultimo, un'altra, significativa inversione di marcia: l'istituzione di una ZES unica per l'intero Mezzogiorno d'Italia.

5.1. *La ZES Unica per il Mezzogiorno*

Con il decreto legge n. 124/2023, recante «disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione e per il rilancio dell'economia nelle aree

⁵⁹ Le Zone Logistiche Semplificate (ZLS) sorte anch'esse nel 2017 (art. 1 comma 61-65 *bis* l. n. 205/2017 (legge bilancio 2018) e s.m.i.) come zone a burocrazia semplificata, sono state sostanzialmente equiparate alle ZES con la legge n. 160/2019 (legge bilancio 2020) che ha esteso alle imprese che investono nelle ZLS il vantaggio fiscale consistente nel credito di imposta ZES (art. 5 comma 2 d.l. n. 91/2017). Le predette imprese devono trovarsi in zone ammissibili agli aiuti a finalità regionale a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; sostanzialmente in aree del centro-nord Italia così come individuate, nel dettaglio, dalla Commissione Europea 18.3.2022 C(2022) 1545 final, aiuto di Stato SA.101134 (2021/N) – Italia *Modifica della carta degli aiuti a finalità regionale per l'Italia (1° gennaio 2022-31 dicembre 2027)* <https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202213/SA_101134_B047AD7F-0100-C24E-BFBC-53F041A529A7_97_1.pdf>. Il decreto PNRR2 ha stabilito che un DPCM dovrà disciplinare «le procedure di istituzione delle Zone logistiche semplificate, le modalità di funzionamento e di organizzazione, nonché sono definite le condizioni per l'applicazione delle misure di semplificazione previste dall'articolo 5 e dall'articolo 5-bis, commi 1 e 2, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123. Fino alla data di entrata in vigore del predetto decreto, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alla procedura di istituzione delle Zone economiche speciali previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123.»; v. comma 3 art. 37 d.l. n. 36/2022. Nel mese di ottobre 2022 è stato firmato il primo d.p.c.m. istitutivo di una ZLS: si tratta di quella veneta avente come riferimento il porto di Venezia-Rodigino.

⁶⁰ Nel comunicato del ministero per il Sud e la coesione territoriale si legge: «Il regolamento approvato disciplina con un'unica fonte sia le ZES sia le ZLS e va a sostituire la precedente normativa contenuta nel DPCM n. 12 del 25 gennaio 2018 (che viene abrogata). L'obiettivo è quello di rendere omogenei i percorsi che istituiscono le Zone, gli strumenti per governarle e le misure di semplificazione assegnate, ovviamente tenendo conto delle differenze tra i due strumenti: il primo disegnato per i territori a basso livello di sviluppo e il secondo dedicato ai territori più sviluppati». In particolare la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha posto in rilievo la asimmetria tra la disciplina delle ZLS e delle ZES per quanto concerne il ruolo delle Regioni, fortemente marginale per le ZES, così il Parere conferenza unificata, repertorio atti n. 169/CU del 12 ottobre 2022.

del Mezzogiorno del Paese», è nata la Zona Economica Speciale per il Mezzogiorno – ZES unica⁶¹ che coincide con l'intero territorio delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna⁶².

Cambia tutto, compresa la definizione di ZES. Secondo il nuovo inquadramento, per ZES si deve intendere «una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa.» (art. 9). Le speciali condizioni consistono in procedure amministrative semplificate (art. 14 e 15) e nel riconoscimento di un credito di imposta commisurato all'investimento realizzato (art. 16).

Il contributo, come viene testualmente definito dal legislatore, è attribuito nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027 e, dunque, in percentuali distinte tra le varie Regioni interessate. Per Campania, Calabria, Puglia e Sicilia l'intensità massima di aiuto per le grandi imprese è pari al 40% mentre per Basilicata, Molise e Sardegna è pari al 30%; per l'Abruzzo è pari al 15% dell'investimento, il quale può essere, nel massimo, a 100 milioni di euro⁶³. Le predette percentuali possono essere aumentate del 10 e 20%, rispettivamente per le imprese di medie e piccole dimensioni, per investimenti iniziali con costi ammissibili fino a 50 milioni di euro. Ulteriore specifico aumento del 10% è previsto per tutte le categorie di imprese (piccole, medie, grandi) che realizzano investimenti nel Sulcis-Iglesiente o a Taranto⁶⁴. Il credito di imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione e viene revocato se le imprese beneficiarie non mantengono la propria attività in area ZES per almeno 5 anni dopo il completamento dell'investimento.

Dal punto di vista della *governance*, la ZES Unica sarà coordinata da una Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Ministro per gli Affari europei, il Sud, il PNRR

⁶¹ Decreto legge n. 124/2023, *Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione*, pubblicato in G.U. 19.09.2023 n. 219 e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 13 novembre 2023, n. 162 (pubblicata nella Gazz. Uff. 16 novembre 2023, n. 268).

⁶² V. art. 9 comma 2 d.l. n. 124/2023.

⁶³ Art. 16, comma 4.

⁶⁴ In questo senso è stata modificata, in data 19.06.2023, la carta per gli aiuti a finalità regionale 2022-2027, C242/11 in G.U.U.E del 07.07.2023, url <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023AS107312>>.

e le politiche di coesione, alla quale partecipano altri 14 Ministri -oltre a quelli competenti in base all'ordine del giorno ed ai Presidenti delle citate Regioni del Mezzogiorno ed i Presidenti dell'Unione delle Province d'Italia e dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani⁶⁵.

Le riunioni tecniche della Cabina di regia saranno svolte da una segreteria tecnica coordinata da una 'Struttura di missione ZES', una sorta di omologo dei precedenti Commissari governativi, i quali, dopo aver, entro il 20.10.2023, inviato una relazione circa lo stato di attuazione degli interventi di competenza e degli impegni finanziari assunti, cesseranno dalle proprie funzioni dal 1° gennaio 2024. L'iniziale previsione, secondo la quale essi avrebbero svolto le proprie funzioni sull'intero territorio regionale di riferimento è stata così superata dal D.P.C.M. adottato il 20.11.2023. Ed oggi ai Commissari non resta dunque che 'traghetare' le ZES regionali verso la ZES Unica.

Oltre alle attività elencate all'art. 10⁶⁶, la struttura di missione ZES è

⁶⁵ Comma 1 art. 10; i Ministri che compongono stabilmente la cabina di regia sono: Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, Ministro per lo sport e i giovani, Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Ministro delle imprese e del made in Italy, Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Ministro del turismo, Ministro della cultura.

⁶⁶ L'art. 10 comma 3: a) assicura, sulla base degli orientamenti della Cabina di regia ZES, supporto all'Autorità politica delegata in materia di ZES per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano strategico della ZES unica di cui all'articolo 11; b) coordina la segreteria tecnica della Cabina di regia ZES; c) svolge compiti di coordinamento e attuazione delle attività previste nel Piano strategico della ZES unica; c-bis) svolge compiti di monitoraggio, con cadenza almeno semestrale e sulla base degli indicatori di avanzamento fisico, finanziario e procedurale definiti dalla Cabina di regia ZES, degli interventi e degli incentivi concessi nella ZES unica, anche al fine di verificare l'andamento delle attività, l'efficacia delle misure di incentivazione concesse e il raggiungimento dei risultati attesi come indicati nel Piano strategico della ZES unica; d) sovrintende allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del Piano strategico della ZES unica; e) definisce, in raccordo con le amministrazioni competenti, le attività necessarie a promuovere l'attrattività della ZES unica per le imprese e garantire la disponibilità e l'accessibilità al pubblico delle informazioni rilevanti; f) definisce, in raccordo con le amministrazioni competenti, le attività necessarie a prevenire tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata; g) cura l'istruttoria e svolge le funzioni di amministrazione procedente ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'articolo 15, fatto salvo quanto previsto dai commi 6 e 7 del medesimo articolo 15; h) assicura lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità della ZES unica, mediante il portale web della ZES unica di cui all'articolo 12, anche avvalendosi delle altre

chiamata a predisporre, garantendo la piena partecipazione delle Regioni interessate e dei rappresentanti dell'Unione delle Province e dell'Associazione nazionale dei Comuni, lo schema di piano strategico ZES (art. 11) che «ha durata triennale e definisce, anche in coerenza con il PNRR, la politica di sviluppo della ZES unica, individuando, anche in modo differenziato per le regioni che ne fanno parte, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica e le modalità di attuazione»; il piano dovrà poi essere approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Cabina di regia ZES. Degno di nota è l'inserimento del Ministero per le politiche del mare (e per la protezione civile) accanto a quello dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, delle imprese e made in Italy che coadiuvano la redazione del piano strategico, a conferma dell'importanza dell'economia del mare in molte zone del Mezzogiorno⁶⁷.

Importante (ma forse non decisiva) anche la previsione, inserita in sede di conversione in legge del d.l. n. 124/2023, per cui il piano strategico dovrà essere dotato di una sezione specifica «dedicata agli investimenti e agli interventi prioritari, necessari a rimuovere, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, gli svantaggi dell'insularità, nelle regioni Sicilia e Sardegna» (art. 11, comma 1).

La Struttura di missione ZES, fino al 31.12.2026, potrà anche assumere le funzioni di stazione appaltante «al fine di assicurare la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativi alla infrastrutturazione della ZES Unica» ed avvalersi del supporto tecnico-operativo di Invitalia s.p.a. per lo svolgimento di questa attività⁶⁸. Essa sarà soprattutto il soggetto che cura l'istruttoria e svolge le funzioni di amministrazione procedente ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica⁶⁹, vale a dire del provvedimento utile alle imprese per «avviare attività economiche, ovvero insediare attività industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES unica» (art. 15). L'istanza per l'avvio delle attività deve essere presentata dalle imprese allo

strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri.”.

⁶⁷ Art. 11 c. 3 d.l. n. 124/2023: Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro delle imprese e del made in Italy e il Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, previo parere della Cabina di regia di cui all'articolo 10, comma 1, è approvato il Piano strategico della ZES unica.

⁶⁸ V. art. 10 comma 6.

⁶⁹ V. art. 10 c. 3 lett. g).

Sportello unico digitale ZES (art. 13) istituito presso la medesima Struttura di missione, avente funzioni Suap⁷⁰ ed accessibile tramite il portale che favorisce «una immediata e semplice conoscibilità della ZES unica e dei benefici connessi»⁷¹. Nello sportello unico confluiranno gli sportelli digitali attivati con il d.l. n. 91/2017⁷².

Questo, in sintesi, lo scenario in cui si trovano ad operare le imprese che sono già presenti o che si vorranno insediare ed avviare investimenti nel Mezzogiorno d'Italia dal 1° gennaio 2024.

5.2. Le principali incongruenze della disciplina delle ZES ed i correttivi apportati: la volatilità normativa e l'incertezza temporale

Come già evidenziato, uno dei problemi che ha 'precarizzato' la disciplina e l'implementazione delle ZES nel nostro Paese è stata la volatilità del quadro normativo.

Da quel decreto legge n. 91/2017 col quale, a fine legislatura, si era cercato di colmare con urgenza il ritardo che il nostro Paese aveva accumulato rispetto ad altri, è cambiato quasi tutto. Alcuni dei decreti attuativi non sono mai stati adottati ed è invece intervenuta almeno una decina di provvedimenti di legge che hanno mutato radicalmente la *governance* delle ZES, i poteri, le competenze e la composizione degli organi dirigenti, l'ubicazione e la perimetrazione di queste aree, gli incentivi economici e fiscali e molte altre regole relative a diritti ed obblighi delle imprese che le ZES avrebbero dovuto attrarre.

⁷⁰ V. art. 13 c. 1.

⁷¹ Il portale, da realizzare anche in lingua inglese, fornisce tutte le informazioni sui benefici riconosciuti alle imprese nella ZES (art. 12).

⁷² Nelle more della piena operatività del S.U.D. ZES, le domande di autorizzazione unica sono presentate: per le attività localizzate o da localizzare nei territori delle Zone economiche speciali come già definite ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, e del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2018, n. 12, agli sportelli unici digitali attivati ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a-ter), del medesimo decreto-legge n. 91 del 2017; per le attività localizzate o da localizzare negli altri territori della ZES unica, ai SUAP territorialmente competenti di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che le trasmettono immediatamente, secondo le modalità di interazione tra i SUAP e le altre pubbliche amministrazioni definite ai sensi del decreto del Ministro dello sviluppo economico 12 novembre 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 288 del 3 dicembre 2021, agli sportelli unici digitali attivati presso i Commissari straordinari territorialmente competenti ai sensi dell'articolo 22, comma 3, del presente decreto (art. 13 c. 3).

In buona sostanza, in sei anni, si sono prima coinvolte e poi escluse le Regioni, le quali inizialmente hanno avuto il compito di progettare interamente le ZES. Si sono prima coinvolte e poi escluse le Autorità di sistema portuale, a vantaggio di Commissari governativi nominati con grande ritardo e poi subitaneamente revocati. Si sono prima concepiti e organizzati e poi depennati i nessi economici e funzionali tra aree produttive e porti. Si è fatto e disfatto, nel giro di un anno, un piano sui grandi investimenti. Oggi, ad appena un anno dall'ultimo provvedimento (d.l. n. 36/2022) intervenuto sulla previgente disciplina, l'istituzione della ZES unica per il Mezzogiorno ribalta nuovamente l'approccio al tema. Scompare infatti ogni riferimento al rilancio delle zone industriali come 'retroporti', in continuità con la riforma della portualità del 2016 e con l'obiettivo europeo di sviluppo della rete dei trasporti. E viene premiata la scelta di beneficiare integralmente otto Regioni, attesa «la straordinaria necessità ed urgenza di intensificare gli interventi volti a favorire il superamento del divario economico e sociale delle regioni del Mezzogiorno rispetto alle altre aree del Paese; nonché di introdurre misure per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese anche attraverso l'istituzione della ZES unica»⁷³.

Altro elemento che, sin dagli albori, ha fortemente penalizzato le ZES è stata l'incertezza sui tempi di implementazione delle procedure e sulla durata degli incentivi economici alle imprese. Si è infatti assistito, da subito, ad un disallineamento tra la durata delle ZES, prevista in sette anni rinnovabili sino a tre volte, e la durata degli incentivi, con copertura economica mai eccedente i tre anni.

Oggi, la nuova disciplina sulla ZES unica non sembra dipanare il nodo ma semmai acuirlo. Il nuovo quadro normativo non fornisce indicazioni chiare sul punto lasciando solo intendere che la struttura di missione ZES opererà per circa un decennio (la durata è rinnovabile fino al 31.12.2034⁷⁴). Non è invece chiara la durata degli incentivi riconosciuti alle imprese. Si dice solo che le imprese sono tenute a mantenere l'attività (in area ZES) per almeno un quinquennio dopo il completamento dell'investimento, mentre solo nel 2024 potranno maturare il credito di imposta (art. 16).

Quest'ultimo aspetto suscita particolari perplessità poiché individua una finestra temporale davvero esigua, specie per investimenti di rilevante entità e non in grado di appettare le imprese⁷⁵. Si tenga conto che chi volesse

⁷³ V. preambolo d.l. n. 124/2023.

⁷⁴ V. art. 10 comma 2. Gli oneri per il funzionamento della struttura ZES sono gli unici stimati, per il decennio 2024-2034, in euro 8.250.579, v. art. 10, comma 11.

⁷⁵ In questo senso anche Assonime, secondo la quale: «preoccupa il fatto che il Decreto Sud

avviare un investimento ha appreso solo con la legge di bilancio 2024⁷⁶ che il credito di imposta ZES è riconosciuto nel limite di spesa complessivo di 1.800 milioni di euro per l'anno 2024⁷⁷. Davvero difficile immaginare che chi decida di avviare un'attività nella ZES unica senza la possibilità di una adeguata programmazione, impegnandosi a permanervi per almeno cinque anni con il rischio, se non riesce a realizzare tutto l'investimento entro il 15.11.2024⁷⁸, di non poter fruire per intero dell'agevolazione.

Si aggiunga che il d.l. in esame è stato adottato a pochi giorni dall'entrata in vigore della delega al Governo per la riforma fiscale (l. n. 111/2023) la quale, all'art. 9 lett. i) espressamente prevede, quale principio e criterio direttivo, «favorire lo sviluppo economico del Mezzogiorno e la riduzione del divario territoriale, valutando la semplificazione del sistema

preveda l'applicazione del credito di imposta soltanto per il 2024, limitando ulteriormente l'orizzonte temporale agli investimenti realizzati nel periodo tra il 1° gennaio e il 15 novembre 2024. Tale orizzonte risulta troppo limitato per qualsiasi impresa che voglia programmare investimenti nel medio termine, agevolando, in questo modo, solo gli investimenti già programmati, con una modesta capacità di promuoverne di aggiuntivi», Assonime, *Le Zone Economiche Speciali in Italia: le ZES regionali e interregionali (2017-2023) e l'introduzione della nuova ZES Unica*, Note e studi 6/2023, p. 29.

⁷⁶ L. n. 213/2023, art. 1, comma 249. All'articolo 16 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162, il comma 6 è sostituito dal seguente: «6. Il credito d'imposta di cui al presente articolo è riconosciuto nel limite di spesa complessivo di 1.800 milioni di euro per l'anno 2024. Gli importi di cui al presente articolo sono versati alla contabilità speciale n. 1778 intestata all'Agenzia delle entrate. Con decreto del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti le modalità di accesso al beneficio nonché i criteri e le modalità di applicazione e di fruizione del credito d'imposta e dei relativi controlli, anche al fine di assicurare il rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo».

⁷⁷ V. art 16, comma 6, d.l. n. 124/2023. Nella precedente versione il comma 6 recitava così: «Il credito di imposta di cui al presente articolo è riconosciuto nel limite di spesa complessivo, per l'anno 2024, determinato con decreto del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro il 30 dicembre 2023, a valere sulle risorse europee e nazionali della politica di coesione come individuate sulla base della ricognizione effettuata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri con le amministrazioni titolari delle medesime, nel rispetto dei criteri di ammissibilità e delle procedure di utilizzo delle citate risorse. Gli importi, europei e nazionali, riconosciuti a titolo di credito d'imposta dall'Unione europea, sono versati alla contabilità speciale n. 1778 intestata all'Agenzia delle entrate. Con il decreto di cui al primo periodo sono definite le modalità di accesso al beneficio, nonché i criteri e le modalità di applicazione e di fruizione del credito d'imposta e dei relativi controlli, anche al fine di assicurare il rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo».

⁷⁸ Art. 16, comma 4, d.l. n. 124/2023.

di agevolazioni fiscali nei riguardi delle imprese finalizzato al sostegno degli investimenti, con particolare riferimento alle zone economiche speciali»⁷⁹. La disciplina appena introdotta potrebbe pertanto subire ulteriori modifiche con conseguente, ulteriore incertezza per le imprese⁸⁰.

Ci troviamo dunque in una fase di grande fermento normativo e pianificatorio che obbliga gli investitori ad assumere una postura attendista. All'indomani del d.l. n. 124/2023 si attendono infatti due ulteriori decreti. Uno, di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, approverà il piano strategico⁸¹: «individuando, anche in modo differenziato per le regioni che ne fanno parte, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica, ivi compresi quelli destinati a favorire la riconversione industriale finalizzata alla transizione energetica, e le modalità di attuazione»⁸². L'altro, di competenza del Ministro per Sud, individuerà le modalità di accesso al credito di imposta ed i fondi da stanziare⁸³. Insomma, un quadro normativo, in continuo divenire, che non consente di programmare gli investimenti.

⁷⁹ Le precedenti lett. g) e h) prevedono: (g) rivedere e razionalizzare, anche in adeguamento ai principi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), gli incentivi fiscali alle imprese e i meccanismi di determinazione e fruizione degli stessi, tenendo altresì conto della direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio, del 14 dicembre 2022; h) rivedere la fiscalità di vantaggio, in coerenza con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, privilegiando le fattispecie che rientrano nell'ambito del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, al fine di consentire il riconoscimento di agevolazioni fiscali alle imprese senza la previa autorizzazione da parte della Commissione europea;».

⁸⁰ «Su di un piano di riforma più avanzata, c'è la sostituzione del credito d'imposta con un diverso incentivo economico, che non incida più sul pagamento delle imposte (come titolo per l'estinzione del debito mediante compensazione), e che interrompa l'osmosi con gli istituti giuridici che presiedono all'imposizione e riscossione dei tributi, tagliando alla radice la causa delle complessità che riguardano la definizione della natura degli atti di recupero dei crediti inesistenti o non spettanti, il trattamento sanzionatorio proporzionato all'interesse leso, l'individuazione del giudice dotato di giurisdizione. Un progresso nella direzione della semplificazione della selva delle spese fiscali, che basterebbe da solo a giustificare una riforma.». Così G. RAGUCCI, *Perché nella delega fiscale si gioca il destino delle ZES*, nell'editoriale Ipsoa Quotidiano del 29.07.2023, url <<https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2023/07/29/delega-fiscale-gioca-destino-zes>>.

⁸¹ Art. 11 comma 3 d.l. n. 124/2023.

⁸² Art. 11, comma 1 d.l. n. 124/2023.

⁸³ V. art. 16 comma 6.

5.3. *La specialità diluita*

Nomina sunt consequentia rerum: le Zone economiche speciali, per le ragioni che sopra evidenziate, debbono rivestire carattere di ‘specialità’ affinché la concentrazione delle risorse sia suscettibile di determinare la riduzione dei divari territoriali che la misura individua come obiettivo, antepoendolo ad altre importanti considerazioni, come quelle relative all’eguale trattamento fiscale, di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Detta specialità è stata invece misconosciuta, negli ultimi anni, da un legislatore che ha largito benefici economici a tante tipologie di aree seguendo intendimenti sempre nuovi e diversi. È il caso delle già citate Zone Logistiche Semplificate (ZLS) nate (con la l. n. 205/2017) come gemelle, rimaste per un breve lasso di tempo dissociate dall’iter evolutivo delle ZES, ed ora sostanzialmente equiparate ad esse⁸⁴; delle Zone Economiche Ambientali (ZEA), istituite con la l. n. 111/2019⁸⁵, per promuovere attività economiche di piccola entità all’interno dei parchi naturali «al fine di potenziare il contributo delle aree naturalistiche a livello nazionale per il contenimento delle emissioni climalteranti e di assicurare il rispetto dei limiti previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell’aria, nonché di favorire in tali aree investimenti orientati al contrasto ai cambiamenti climatici, all’efficientamento energetico, all’economia circolare, alla protezione della biodiversità e alla coesione sociale e territoriale e di supportare la cittadinanza attiva di coloro che vi risiedono». Mentre restano nel novero generale delle cd. zone franche le Zone franche urbane (art. 1, c. 340, l. n. 296/2006) e le Zone franche doganali (art. 243, Codice doganale europeo), ancorché in queste ultime il mancato pagamento dell’Iva e dei dazi sulle merci non unionali si giustifica, non in virtù di uno sgravio fiscale ma proprio perché il presupposto del prelievo,

⁸⁴ V. *supra* nota n. 61.

⁸⁵ L’individuazione delle aree è avvenuta normativamente; si legge testualmente: «il territorio di ciascuno dei parchi nazionali costituisce una zona economica ambientale (ZEA)». (art. 4 *ter*). Non è ancora stato adottato il decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare che stabilirà criteri e modalità per la concessione delle misure di sostegno (non meglio specificate nella norma) alle imprese che investono in questi territori e che sono chiamate a mantenere “la loro attività nell’area ZEA per almeno sette anni dopo il completamento dell’investimento oggetto delle agevolazioni di cui al presente comma, pena la revoca dei benefici concessi, che non siano in stato di liquidazione o scioglimento e che le attività oggetto di sostegno siano coerenti con le finalità di cui alla legge quadro sulle aree protette (l. 6 dicembre 1991, n. 394).

l'immissione in libera pratica, non si realizza⁸⁶.

Non basta, vengono avanzate da più parti ulteriori proposte di istituzione di zone franche nei più disparati settori. Si pensi, ad esempio, alle Zone Franche Verdi (ZFV), alle Zone Franche per la Bonifica di siti inquinati (ZFB), alle Zone Franche Archeologiche (ZFA), Zone Franche Montane (ZFM), pensate sulla falsariga delle ZFU; tutte iniziative che porterebbero a distribuire risorse, in una moltitudine di altri territori, per finalità varie⁸⁷. Così diluendo la specialità di ciascuna in una varietà di strumenti, alcuni dei quali anche sovrapponibili sul piano geografico, con risorse proporzionalmente limitate e scarse possibilità di successo. Ciò che tradisce gli obiettivi di politica economica individuati dal legislatore e determina l'ennesima distribuzione particellare di risorse cui è fin troppo adusa la politica italiana.

Da ultimo, la specialità pare completamente vanificata dalla scelta di estendere all'intero territorio di 8 Regioni italiane (più di 120.000 km²) la disciplina di cui al d.l. n. 124/2023. Non può dirsi speciale un'area così vasta che al suo interno annovera realtà produttive, infrastrutturali, imprenditoriali tra loro molto differenti. L'intervento rischia di 'livellare' problematiche ed istanze diverse, rendendo probabilmente vani i benefici economici previsti.

5.4. *L'irragionevolezza dei criteri di ubicazione*

Poco sopra si è detto che il fondamento legittimante una zona franca che abbia, almeno in parte, una connotazione fiscale è il principio di

⁸⁶ All'interno della ZES unica per il Mezzogiorno potranno essere anche istituite zone franche doganali intercluse. Così il comma 3 *bis* dell'art. 11, inserito in sede di conversione in legge del d.l. n. 124/2023: «Nella ZES unica possono essere istituite, in coerenza con gli obiettivi definiti dal Piano strategico della ZES unica, zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, e dei relativi atti delegati e di esecuzione. La perimetrazione di tali zone franche doganali è proposta dalla Struttura di missione di cui all'articolo 10, comma 2, anche su iniziativa delle Autorità di sistema portuale ovvero delle regioni competenti, ed è approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla data della proposta».

⁸⁷ In argomento P. BARABINO, *Le zone franche verdi: una proposta normativa "green oriented" contro il fenomeno dello spopolamento*, in «Tax news», 19 giugno 2020; ID., *Nuove prospettive per le zone franche: la ricerca di un paradigma*, in «Riv. dir. trib.», 2021, I, pp. 556-561; P. LUCAT, *La zona franca*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino 2020, p. 455.

ragionevolezza⁸⁸. Unico a poterla rendere compatibile con gli artt. 3 e 53 della Costituzione.

La disciplina previgente, non a caso, aveva richiesto alle Regioni un ampio sforzo pianificatorio, nell'individuare porzioni del proprio territorio che fossero economicamente e funzionalmente sinergiche alle infrastrutture portuali (e aeroportuali). Il primo D.P.C.M. attuativo della l. n. 123/2017, adottato il 25.01.2018⁸⁹, aveva infatti disciplinato le modalità di istituzione delle ZES, anche interregionali, la loro durata ed i criteri che regolano l'accesso delle imprese, prevedendo anzitutto che le ZES dovessero sorgere attorno alle aree portuali di cui al Regolamento 1315/2013 (art. 1, lett. c). Il D.P.C.M. prevedeva inoltre che le ZES potessero ricomprendere anche aree non adiacenti ma legate ad esse da un vincolo economico-funzionale, intendendosi per esso la presenza o il potenziale sviluppo di attività economico-produttive indicate nei piani strategici proposti dalle Regioni o di adeguati collegamenti infrastrutturali tra le aree interessate; potessero ricomprendere più porti (tenuto conto anche dei volumi di merci in transito), a condizione che essi rivestissero rilevanza strategica per le attività di specializzazione territoriale che si intendevano rafforzare; dovessero ricomprendere tendenzialmente aree retroportuali, piattaforme logistiche ed interporti e non potessero includere zone residenziali; non potessero avere una superficie eccessivamente estesa ma essere al contrario circoscritte a poche, significative aree industriali. Il tutto senza poter eccedere il limite di superficie massima indicato, per ciascuna Regione, nella tabella allegata allo stesso D.P.C.M. (art. 3 c. 3) sulla base di criteri che, sebbene muovessero nella direzione giusta, non apparivano però del tutto ragionevoli. Essi infatti contemplavano solo:

- la superficie territoriale della Regione;
- la sua densità demografica.

Non misuravano, invece, né la condizione di svantaggio competitivo della Regione interessata, né le sue potenzialità di sviluppo da associare alla istituzione di una ZES. Non si teneva infatti conto del dato infrastrutturale complessivo in cui la Regione versava -centrale in ordine alla possibilità di connettere la ZES con gli sbocchi di mercato- né del tessuto economico locale, né, ancora, del livello di benessere, misurabile banalmente con gli stessi criteri adottati dalla UE (PIL/*pro capite*).

⁸⁸ Cfr. *supra* al paragrafo 2.1.

⁸⁹ Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2018, n. 12 "Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)", pubblicato nella G.U. 26 febbraio 2018, n. 47.

Eppure l'art. 4 comma 1 della l. n. 123/2017 cui il D.P.C.M. si proponeva di dare attuazione, prevedeva che: «Al fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo, in alcune aree del Paese, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese in dette aree, sono disciplinate le procedure, le condizioni e le modalità per l'istituzione di una Zona economica speciale, di seguito denominata "ZES"». Perché allora non tener conto delle aree maggiormente penalizzate all'interno delle Regioni in obiettivo convergenza o in transizione che sono destinatarie del provvedimento e magari tentare di individuare parametri utili alla loro mitigazione? Perché utilizzare il parametro demografico premiando comunità regionali più popolose ed ulteriormente penalizzando quelle colpite da continue migrazioni e da uno spopolamento davvero significativo? Perché non tener conto della peculiare, svantaggiata condizione delle isole?

Come già evidenziato, la l. n. 123/2017 e lo stesso DPCM prevedevano che all'interno di una medesima Regione potessero istituirsi più ZES qualora esse disponessero di più porti di cui al Reg. n. 1315/2013. Le ZES potevano inoltre avere anche natura interregionale (art. 4) ma solo nel caso vi fossero coinvolte Regioni che non erano dotate di infrastrutture portuali di cui al Regolamento n. 1315/2013. In tal caso venivano individuati due, possibili scenari:

1. ZES interregionali tra Regioni sprovviste di tali infrastrutture portuali di cui al Regolamento n. 1315/2013. In tal caso la ZES veniva istituita in via associativa tra le Regioni interessate e poteva comprendere anche porti secondari;
2. ZES interregionali istituite in via associativa tra Regioni dotate di infrastrutture portuali di cui al Regolamento n. 1315/2013 e regioni che ne erano sprovviste.

In ambedue i casi, le Regioni interessate presentavano alla Presidenza del Consiglio dei ministri un'istanza congiunta di istituzione della ZES interregionale ed erano vincolate al principio di leale collaborazione. La superficie complessiva della ZES interregionale non poteva però superare la somma di quelle assentite a ciascuna Regione interessata. Ne conseguiva dunque -anche qui- una discrasia. Le Regioni, come Puglia e Sicilia, alle quali la l. n. 123/2017 e lo stesso DPCM consentivano di istituire più ZES, poiché disponevano di più porti di cui al Reg. UE n. 1315/2013, avevano diviso la superficie consentita per due, senza che il D.P.C.M. n. 12/2018 ne tenesse adeguato conto. Così come non si è adeguatamente soppesato il fatto che

la Puglia, nel caso specifico, aveva dovuto farsi carico delle vicine Regioni Basilicata e Molise, con le quali condivideva ambedue le proprie ZES⁹⁰.

Insomma, lasciavano a desiderare i criteri adottati per definire l'estensione territoriale delle ZES, i quali, dopo ampia negoziazione in Conferenza Stato-Regioni, erano stati ritoccati sul piano quantitativo, senza però cambiare la loro tipologia. La quale era rimasta immutata nonostante nuove disposizioni normative avessero consentito ai Commissari di rivedere la perimetrazione delle aree (d.l. n. 36/2022).

Si capisce dunque perché la normativa avesse richiesto, a ciascuna Regione istante, di fornire ampie motivazioni attorno alla scelta di ubicare la ZES solo in alcuni territori. Con l'obbligo di presentare un'ampissima documentazione che comprovasse una vasta consultazione territoriale, uno studio sulle vocazioni industriali delle aree, la presenza di infrastrutture idonee a consentire i collegamenti, ecc.⁹¹. Tutte informazioni che però

⁹⁰ Ne discese che mentre in Molise e Basilicata la superficie disponibile eccedeva le domande di insediamento avanzate, in Puglia è accaduto l'esatto contrario. V. V. RUTIGLIANO, *Ci sono le imprese, non i terreni: scoppia l'area industriale di Bari*, Il Sole 24 Ore, 9.12.2022, SUD, p. 9; V. A. VIOLA, *ZES, in un anno 20 autorizzazioni per 100 milioni di finanziamenti*, Il Sole 24 Ore, 23.12.2022, Imprese e Territori, p. 21.

⁹¹ V. art. 6 DPCM: «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 del 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; e) l'individuazione delle semplificazioni amministrative, di propria competenza, per la realizzazione degli investimenti che la Regione si impegna ad adottare per le iniziative imprenditoriali localizzate nella ZES; f) l'indicazione degli eventuali, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, già rilasciati dagli enti locali e da tutti gli enti interessati con riguardo alle attività funzionali del piano strategico; g) l'indicazione delle agevolazioni ed incentivazioni, senza oneri a carico della finanza statale, che possono essere concesse dalla Regione, nei limiti dell'intensità massima di aiuti e con le modalità previste dalla legge; h) l'elenco dei soggetti pubblici e privati consultati per la predisposizione del Piano, nonché le modalità di consultazione adottate e gli esiti delle stesse; i) il nominativo del rappresentante della Regione o delle regioni, in caso di ZES interregionale, nel Comitato di indirizzo; j) le modalità con cui le strutture amministrative delle Regioni e degli enti locali interessati assicurano, anche attraverso proprio personale, supporto amministrativo al Segretario generale per l'espletamento delle funzioni di cui

riguardavano tendenzialmente solo le aree incluse nella ZES e non le altre, senza che la Regione fosse obbligata a motivare il perché della esclusione dei territori limitrofi. In altre parole, nei piani strategici utili ad individuare la collocazione territoriale della ZES non si era fatto obbligo di spiegare, a fronte della caratura di coesione economico sociale dell'iniziativa, il perché determinati territori fossero stati inclusi a svantaggio di altri, quando anch'essi si trovavano in obiettivo convergenza o transizione.

Particolarmente calzante, in proposito, è l'esempio della ZES sarda, nella quale sono dapprima confluiti quasi esclusivamente territori posizionati sulle coste, dimenticando che la disciplina delle ZES non è stata emanazione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile ma di quello per il Sud, deputato a ridurre il ritardo di sviluppo delle aree interne. Di qui la facile constatazione che, sul piano della ragionevolezza degli obiettivi perseguiti, e quindi della compatibilità dello strumento ZES con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, vi fossero, specie a valle della perimetrazione delle ZES, non pochi dubbi da fugare. Comprensibili dunque le critiche mosse da chi aveva rilevato che «[...] appare assolutamente illogico porre a presupposto dei benefici concessi una condizione che non attiene, esclusivamente, ai territori inclusi nelle ZES, quanto piuttosto, a tutti coloro che vivano e operino in aree meno progredite del Paese, da un punto di vista economico e sociale»⁹².

Insomma, i criteri di ubicazione delle ZES dovevano essere probabilmente migliorati e resi più aderenti alle diverse realtà territoriali,

all'articolo 8, comma 2».

⁹² Così C. FONTANA, *Zone economiche speciali e disciplina europea sugli aiuti di Stato in materia fiscale. Alcuni spunti critici*, in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli 2022. «Ancora censurabili -prosegue l'autrice- risulta l'assenza nel disposto normativo vigente di qualsivoglia riferimento ad obiettivi sociali e, più specificamente, ad obiettivi associati alla creazione di nuovi posti di lavoro. Tale lacuna appare, invero, sintomatica di un'azione legislativa votata al conseguimento di risultati essenzialmente economici legati alla creazione di nuove imprese ed allo sviluppo di quelle esistenti, a prescindere da qualsiasi prospettiva di miglioramento sul piano sociale. Su quest'assunto e senza alcuna pretesa di esaustività, sembra, pertanto, legittimo chiedersi se quella delle ZES non sia, in fondo, l'ennesima occasione persa dal nostro legislatore che, nel disciplinare i richiamati strumenti, avrebbe forse potuto (*rectius* dovuto) prevedere anche l'obbligo di assunzione di un numero minimo di nuovi lavoratori da parte delle imprese beneficiarie. Nel difettare di disposizioni atte ad indirizzare le decisioni di investimento delle imprese in modo consentaneo al raggiungimento di più ampi obiettivi di sviluppo sociale delle aree beneficiate, l'intervento in esame finisce infatti con l'allontanarsi dalla logica a cui risulta formalmente informato, peraltro alla base del giudizio di compatibilità delle misure interne con la disciplina di cui agli articoli 107 e seguenti TFUE». *Id.*, p. 173.

specie nelle isole. Oggi invece si è andati oltre. Il recente d.l. n. 124/2023 ha infatti semplicemente ‘depennato’ detti criteri e archiviato il lungo e faticoso lavoro di individuazione delle aree ZES regionali, scelte per l’esistenza di un nesso economico-funzionale tra porti e zone retroportuali.

Sotto il profilo della conformità con gli artt. 3 e 53 Cost. non si può dire dunque di aver mosso passi avanti. Anche perché la nuova disciplina pare voler mantenere gli stessi benefici fiscali della precedente pur disconoscendo proprio le argomentazioni che essa aveva usato per proporle. Assai arduo, in altre parole, sostenere, attraverso il medesimo credito di imposta (e la medesima riduzione delle imposte dirette, per quanto quest’ultima in esaurimento nel 2023), il rilancio dell’intero Mezzogiorno quando poco prima si è argomentato (con dovizia di simulazioni ed analisi giuridiche, economiche e sociali) che con esso avremmo riscattato dal ritardo socioeconomico una superficie complessiva pari, forse, a poco più di un millesimo del suo territorio. Non sfugge inoltre all’osservatore il fatto che ancor più verso una così ampia area, già destinataria di molteplici interventi economici e fiscali, i benefici previsti dal recente Decreto ZES (n. 124/2023) appaiano poco più che una goccia nel mare, in sé del tutto insuscettibile di invertire il ritardo di sviluppo che da decenni caratterizza il Mezzogiorno.

Consapevole di ciò, ed avvedendosi dell’obbligo di «promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità» di cui al sesto comma dell’art. 119 Cost., il legislatore ha provato a correggere il tiro, introducendo, in sede di conversione del Decreto (n. 124/2023), un emendamento che introduce una ‘finestra’ di specialità per Sicilia e Sardegna (ma non per le altre isole)⁹³. Tuttavia non è chiaro se e in che misura tale ‘finestra’ sarà foriera di accordare alle Regioni interessate quel trattamento speciale che la Costituzione richiede.

5.5. La sburocratizzazione incompleta

Come già evidenziato, le ZES regionali erano nate nel 2017 per ricreare condizioni di sinergia tra le zone industriali del Mezzogiorno e le infrastrutture della globalizzazione economica, cioè, primariamente porti ed aeroporti. Si era dunque tentato di individuarle coinvolgendo tutte le istituzioni,

⁹³ Il piano strategico della ZES unica dovrà essere dotato di una sezione specifica «dedicata agli investimenti e agli interventi prioritari, necessari a rimuovere, in coerenza con quanto previsto dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, gli svantaggi dell’insularità, nelle regioni Sicilia e Sardegna» (art. 11, comma 1).

nazionali, regionali e locali a vario titolo coinvolte e prevedendo raccordi sinergici tra le stesse. Così i piani strategici erano stati affidati alle Regioni, il coordinamento e le strutture amministrative ai Presidenti (poi sostituiti dai Commissari governativi) ed ai segretariati generali delle AdSP e la concertazione ai Comitati di indirizzo, nei quali erano confluiti anche i rappresentanti dei Consorzi industriali. Si era dunque tentato di coordinare i vari Enti apportando elementi di semplificazione e velocizzazione dei processi decisionali, pur consapevoli di stare al contempo introducendo, nell'ordinamento, un nuovo livello amministrativo: appunto i Comitati di indirizzo delle ZES.

Anche in questo caso, la meritevolezza dell'obiettivo perseguito non aveva però fatto il paio con l'effettiva sburocratizzazione e semplificazione della materia. Intanto, perché rimanevano complessi ed irrisolti alcuni snodi di fondo, come il controverso riparto di competenze sulle grandi reti di trasporto e di navigazione e sui porti ed aeroporti civili; riparto assegnato dalla Costituzione alla potestà concorrente di Stato e Regioni, cioè alla codecisione: gli indirizzi strategici e i principi generali appannaggio dello Stato e le norme di dettaglio in capo alle Regioni (art. 117 Cost.).

Così mentre il Ministero per il Sud affidava alle Regioni il compito di elaborare tutta l'architettura strategica delle ZES e di definire i nessi economico-funzionali tra retroporti e porti (anche col d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021), questi ultimi venivano investiti (in particolare col decreto legislativo 'semplificazioni' (n. 121) e gli emendamenti apportati alla legge sui porti n. 84/1994) da una prepotente opera di statalizzazione, intendendosi con ciò l'allocazione, sotto l'egida delle autorità statali, di tutte le decisioni più rilevanti, a partire dalla pianificazione⁹⁴.

⁹⁴ Basti leggere cosa prevede il nuovo articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, al comma 1 *quinquies*: «La pianificazione delle aree portuali e retroportuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP». Francesco Karrer, nell'ambito della Community 'Porti, città, territori' diretta da Rosario Pavia, ha parlato di una centralizzazione 'dal basso' per stigmatizzare il fatto che, a fronte di un Piano nazionale dei trasporti ormai datato vent'anni orsono, la pianificazione portuale sia stata allocata a livello di ciascuna ADSP ma concretamente calibrata su ciascun porto, sganciandola così da una visione di sistema come quella che avrebbe dovuto garantire l'omonimo Documento strategico, concepito all'epoca della riforma Delrio. Analoghe, interessanti considerazioni hanno mosso anche lo stesso R. PAVIA, *La nuova pianificazione portuale. Un incerto processo di riforma* (newsletter del 5 marzo 2022), P. SPIRITO, *Pianificare i porti per renderli più competitivi* (newsletter del 29 gennaio 2022); F. DI SARCINA, *Prime considerazioni sul nuovo art. 5 della legge 84/94 sulla disciplina della pianificazione portuale* (newsletter del 20 gennaio 2022); D. MARESCA, *Porti, attività pianificatorie più snelle. Il frutto avvelenato della semplificazione* (newsletter del 15 gennaio 2022) e J. RICCARDI, *Letture di un sottotesto due punti i porti di Stato- la nuova normativa in materia di pianificazione portuale* (newsletter del 8 gennaio 2022).

È quanto è accaduto ai piani regolatori portuali i quali sono stati svincolati da una visione di sistema e calati in una dimensione particellare limitata al singolo scalo. Secondo le nuove disposizioni: «Il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (novellato art. 5, c. 2 *ter*, l. n. 84/94). Le aree portuali sono state qualificate come zone omogenee di tipo B (di completamento)⁹⁵ al fine evidente di sottrarle alle disposizioni dei piani paesaggistici. Ed anche il Documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) si è dovuto omologare al *trend*. Esso infatti ha cambiato nome: non più pianificazione ma programmazione, al mero fine di sottrarlo alla Valutazione ambientale strategica (VAS), percepita come un incubo da parte delle AdSP e da altre amministrazioni competenti⁹⁶. Insomma, concentrazione di poteri e potestà decisionale tutta in capo alle Autorità di sistema portuale (AdSP) col solo parere in conferenza dei servizi, entro il termine dei 45 giorni, alle Regioni e Comuni. Decorso tale termine, il parere si intende «non ostativo». E questo salvo che per i rapporti tra porto e città, ove Regioni e Comuni mantengono la loro potestà pianificatoria, previa acquisizione del parere della AdSP.

Si è cercato dunque di promuovere celerità e semplificazione negli *itinerari* amministrativi mediante l'introduzione di nuove, specifiche disposizioni. Ragguardevole, ad esempio, aver qualificato le opere pubbliche e private in area ZES come indifferibili, urgenti e di pubblica utilità (art. 5 *bis*, c.1, l. n. 123/2017), così implicitamente apponendo loro un vincolo preordinato all'esproprio. Implicante era stato attribuire al Commissario la qualifica di stazione appaltante, con poteri addirittura in deroga ai principi del codice dei contratti pubblici, almeno sino al 31/12/2026. E non meno significativa l'introduzione di una autorizzazione unica ZES dedicata ad ogni domanda e progetto di insediamento, non soggetti a SCIA, fatte salve le disposizioni riguardanti i procedimenti di VIA di competenza regionale. Neppure trascurabile il fatto che la predetta autorizzazione unica fosse

⁹⁵ Di cui alla l. n. 765/67 e D.I. n. 1444/1968.

⁹⁶ Ma non dalle Regioni, le quali non hanno accolto di buon grado quest'opera di 'centralizzazione' ed infatti hanno subito proposto un contenzioso alla Corte Costituzionale. Lo ha fatto, in particolare, la Toscana, che ha deliberato di contestare in particolare la modifica introdotta in sede di conversione del decreto dalle relatrici (le deputate Raffaella Paita e Alessia Rotta), perché asseritamente contraria all'art. 117 Cost, all'articolo 118, che disciplina l'attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali, e all'art. 120, in quanto non rispetta – scrive la Giunta toscana – «il principio espresso dalla giurisprudenza costituzionale che in materia siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni».

stata qualificata come variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale col solo limite del piano paesaggistico regionale (art. 5 *bis*, c. 2, l. n. 123/2017). Si badi bene, non di proposta di variante si trattava, come avviene nel caso del procedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 160/2010, in caso di insufficienza di aree urbanisticamente compatibili con l'investimento, ma di variante *sic et simpliciter*, evitando così di coinvolgere il Consiglio comunale. Inoltre, anche qui, nuove riduzioni dei termini procedurali sono state introdotte e costante è il richiamo al silenzio-assenso.

Si è insomma aperto un vero e proprio cantiere di sperimentazione amministrativa orientata a concentrare procedure e tempi di emanazione dei pareri a vario titolo richiesti. Con un vizio all'origine che, pur nell'apprezzabile sforzo compiuto dal legislatore, non è stato, cammin facendo, del tutto sanato. Alla riduzione di molti termini procedurali non ha fatto seguito un'adeguata concentrazione di poteri, i quali sono rimasti in capo alle varie autorità coinvolte senza realizzare quell'effettiva esigenza di «sportello unico» cui la vocazione delle ZES aveva legittimamente ambito sin dai suoi albori.

Neanche l'ultimo Decreto ZES (n. 124/2023) pare aver definitivamente dipanato questo nodo, il quale torna anzi al pettine in forme ancora diverse. Infatti, il citato art. 5 *bis* della l. 123/2017 viene abrogato⁹⁷ ma è, in buona parte, riproposto negli attuali artt. 14 e 15 del d.l. n. 124/2023. Viene confermata la natura di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza per i progetti, pubblici o privati, riguardanti attività economiche, industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES Unica (purché relativi ai settori individuati dal Piano strategico)⁹⁸. Così come sono rimessi ad autorizzazione unica, attraverso una conferenza di servizi semplificata, i progetti di investimento, non soggetti a SCIA, fatte salve le norme VIA⁹⁹. Ancora oggi, l'autorizzazione unica, ove necessario, costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento.

Restano sul tavolo alcuni dei problemi di coordinamento già avvertiti in precedenza. Un medesimo iter specifico è stato previsto per quei progetti

⁹⁷ Art. 22 c. 1 lett. c) d.l. n. 124/2023.

⁹⁸ Art. 14 c. 2 d.l. n. 124/2023.

⁹⁹ L'autorizzazione unica sostituisce tutti i titoli abilitativi e autorizzatori comunque denominati, necessari alla «localizzazione, all'insediamento, alla realizzazione, alla messa in esercizio, alla trasformazione, alla ristrutturazione, alla riconversione, all'ampliamento o al trasferimento nonché alla cessazione o alla riattivazione delle attività economiche, industriali, produttive e logistiche.» (art. 14 c. 1).

di investimento che sono soggetti a VIA di competenza regionale: in questi casi, alla conferenza di servizi partecipa sempre il rappresentante della Struttura di missione ZES. Inoltre, laddove siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti che abbiano condotto ad un diniego di autorizzazione, il coordinatore della Struttura di missione può chiedere il deferimento della questione al Consiglio dei ministri «ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti» (art. 15 comma 6)¹⁰⁰.

Rimangono invece sostanzialmente invariate le norme relative alle opere ed alle attività ricadenti nella competenza territoriale delle Autorità di Sistema Portuale. Queste ultime assumono infatti -sia per progetti di iniziativa privata che pubblica- la qualità di amministrazione procedente e provvedono, quindi, a convocare la conferenza di servizi, cui partecipa sempre un rappresentante della Struttura di missione ZES, ed a rilasciare l'autorizzazione unica. Anche l'eventuale dissenso del rappresentante della struttura potrà comportare il deferimento della questione al Consiglio dei ministri (art. 15 c. 7).

Si è pensato anche di coinvolgere le Regioni nell'elaborazione del nuovo quadro strategico, consapevoli che le stesse mantengono non poche competenze su molti settori che interesseranno la vita concreta della ZES unica e notevoli peculiarità che occorrerà comunque valorizzare. Così le stesse Amministrazioni regionali potranno presentare una proposta di protocollo o di convenzione «per l'individuazione di ulteriori procedure semplificate e regimi procedurali speciali»¹⁰¹. Le Regioni hanno, quindi, la possibilità di rendere più attrattivo il proprio territorio, prevedendo ulteriori semplificazioni e misure dedicate che dovranno essere approvate dalla Cabina di regia. Ma non è chiaro come tali misure verranno recepite nel quadro regolatorio complessivo¹⁰².

¹⁰⁰ Qualora l'intesa non sia raggiunta, si applica in quanto compatibile l'art. 14 quinquies c. 6 della l. 241/1990 che prevede che «Qualora il Consiglio dei ministri non accolga l'opposizione, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia. Il Consiglio dei ministri può accogliere parzialmente l'opposizione, modificando di conseguenza il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza, anche in considerazione degli esiti delle riunioni di cui ai commi 4 e 5».

¹⁰¹ V. art. 14 comma 4 d.l. n. 124/2023.

¹⁰² Testualmente: «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 di cui all'articolo 10, comma 1. Sono parti dell'accordo o protocollo la regione proponente e le amministrazioni locali o statali competenti per ogni procedimento individuato. Sono in ogni caso fatti salvi i livelli ulteriori di semplificazione, rispetto alla normativa nazionale, previsti dalle regioni e dagli enti locali nella disciplina dei

Un ulteriore tentativo di coordinamento il decreto l. n. 124/2023 lo realizza nei confronti del Ministero per la protezione civile e le politiche del mare, il quale figura tra i componenti permanenti della Cabina di regia ZES e tra quelli che contribuiranno alla stesura del Piano strategico della ZES unica (art. 11 c. 3). Viene dunque affidato a questo Ministero un ruolo di indirizzo e coordinamento per quanto attiene alla valorizzazione dell'economia del mare.

5.6. *Gli incentivi inadeguati*

Ulteriori discrasie normative erano emerse, negli scorsi anni, intorno alla natura e portata degli incentivi fiscali destinati alle ZES. Discrasie che affievoliscono di molto l'attrattività di queste aree e che sembrano trasferirsi anche alla ZES unica, non avendo il Decreto legge n. 124/2023 apportato i correttivi auspicati.

Basti pensare, anzitutto, alla tassabilità del credito di imposta maturato dall'impresa che effettua un investimento in area ZES. È infatti questa la conclusione cui è giunta l'Agenzia delle Entrate¹⁰³ richiamandosi, nel silenzio della legge, ai principi contabili¹⁰⁴. Si è così argomentato che tutte le volte in cui il legislatore ha ritenuto opportuno non attrarre a tassazione strumenti nati per incentivare investimenti lo ha detto, stabilendo

regimi amministrativi di propria competenza», art. 14 comma 4 d.l. n. 124/2023.

¹⁰³ V. interpello n. 85 del 05.03.2020 in cui l'Agenzia delle Entrate richiama precedenti circolari ed aggiunge: «Sulla natura del contributo in esame, sulla base delle precisazioni fornite dalla risoluzione n. 241/E del 19 luglio 2002 in merito all'analogo credito d'imposta per investimenti nelle aree depresse introdotto dall'articolo 8 della legge n. 388 del 2000, si ritiene che l'agevolazione in questione, generata dall'acquisto di beni strumentali nuovi, rientri nella categoria dei contributi in conto impianti. Chiarita la natura del contributo quale contributo in conto impianti, sulla base della scelta tra le tecniche di contabilizzazione dello stesso previste dai principi contabili nazionali, atteso che l'articolo 66, comma 2, del TUIR rinvia alle regole recate dall'articolo 102 dello stesso testo unico, resta ferma la rilevanza fiscale dei predetti contributi sulla base del principio di competenza».

¹⁰⁴ A differenza di altri bonus analoghi (precedenti e successivi), per il credito di imposta per lo sviluppo del Mezzogiorno il legislatore (nella legge di stabilità 2016, n. 208/2015) non dispone nulla circa la tassabilità o meno. È così intervenuta la circolare n. 34/E del 3.08.2016 in cui si legge: «in assenza di un'espressa esclusione normativa il credito d'imposta in esame è da considerarsi rilevante ai fini fiscali. Ciò comporta, tra l'altro, che tale credito, ai fini IRPEF, IRES ed IRAP, è da considerarsi come contributo tassabile. Naturalmente, le quote di ammortamento calcolate sui beni strumentali agevolabili sono deducibili dal reddito d'impresa» (paragrafo 6). Nello stesso senso Circolare n. 12/E del 13.04.2017. Sul punto v. A. SACRESTANO, *Il credito di imposta per il Mezzogiorno va tassato* in «Il fisco», n. 40 del 2016.

apertamente la non imponibilità dell'incentivo¹⁰⁵. Il credito ZES è stato invece modellato sul 'bonus Sud', alla cui disciplina si richiamava¹⁰⁶. Esso non prevede la non imponibilità del contributo e pertanto, in assenza di indicazioni specifiche, anche il credito ZES è risultato imponibile. È dunque sorto il dubbio che il legislatore avesse frettolosamente rinviato alla disciplina del *bonus Sud* senza porvi la necessaria attenzione, anche perché, con un successivo intervento, lo stesso legislatore ha previsto la riduzione del 50% dell'imposta sul reddito derivante dallo svolgimento dell'attività nella ZES proprio al fine di diminuire la pressione fiscale ed aumentare l'attrattività dell'area¹⁰⁷. Si è dunque adottata una politica di incentivazione fiscale non propriamente coerente, priva anche della affidabilità e trasparenza necessarie ad attrarre investimenti.

La riduzione dell'imposta sul reddito era inoltre 'disallineata' rispetto alla restante disciplina poiché individuava requisiti temporali diversi per fruire di incentivi tra loro correlati. In sostanza, una impresa, per non dover rimborsare il frutto credito di imposta, doveva permanere in area ZES per almeno 7 anni dalla conclusione dell'investimento¹⁰⁸, mentre per godere della detassazione dei redditi prodotti in area ZES¹⁰⁹, doveva permanervi

¹⁰⁵ V, ad esempio, ipotesi precedenti al bonus Sud quale quello introdotto dalla l. 296/2006 di cui i successivi paiono essere una trattativa riproposizione, ma anche successivi come il credito di imposta per beni nuovi strumentali 4.0 per il quale la legge di bilancio prevede espressamente la non tassabilità, v. art. 1 comma 192 l. 160/2019 (legge bilancio 2020) e (legge bilancio 2021, n. 178/2020).

¹⁰⁶ Art. 1 comma 98 e ss l. n. 208/2015 (legge stabilità 2016).

¹⁰⁷ V. legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020 art. 1 comma 173). Anche su questo profilo è intervenuta l'Agenzia delle Entrate con interpello n. 771/2021 chiarendo che la predetta agevolazione si applica anche a imprese già operanti in area ZES purché avviino attività non esercitate in precedenza. Il successivo comma 176 chiarisce che l'agevolazione rientra nell'ambito c.d. regime *de minimis*.

¹⁰⁸ V. art. 5 comma 3 d.l. n. 91/2017: «Il riconoscimento delle tipologie di agevolazione di cui ai commi 1 e 2 è soggetto al rispetto delle seguenti condizioni: a) le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nell'area ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti.».

¹⁰⁹ La detassazione opera per 7 anni; ai sensi dell'art. 1 comma 173 l. n. 178/2020: «Per le imprese che intraprendono una nuova iniziativa economica nelle Zone economiche speciali (ZES) istituite ai sensi del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, l'imposta sul reddito derivante dallo svolgimento dell'attività nella ZES è ridotta del 50 per cento a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi.».

per almeno 10 anni, mantenendo i posti di lavoro creati¹¹⁰. Il legislatore non individuava, in quest'ultimo caso, il *dies a quo* ma si poteva desumere che anche questo termine decorresse dalla conclusione dell'investimento; ciò anche perché era plausibile che i ricavi in area ZES iniziassero ad essere prodotti una volta concluso l'investimento ed entrato a regime il progetto. Era dunque subito emersa la difficoltà per le imprese di mantenere i posti di lavoro per almeno dieci anni quando non era certo che la ZES sarebbe durata oltre il primo o il secondo settennato e ancor meno chiaro appariva se la copertura finanziaria del credito d'imposta sugli investimenti e della riduzione della tassazione diretta sarebbero stata anch'essa mantenuta nel tempo. Anche perché, a fronte del predetto obbligo occupazionale, non erano previsti, sullo stesso versante, particolari e duraturi incentivi¹¹¹.

Anche la tipologia di investimenti agevolabili ha destato non pochi dubbi nel tempo. L'inserimento degli immobili strumentali tra i beni oggetto dell'investimento¹¹², ad esempio, ha prodotto una serie di interventi, da parte dell'Agenzia delle Entrate, non sempre persuasivi. Come quando si è ritenuto che la stipula di un contratto di *sale & lease back* non dovesse considerarsi assimilabile ad una cessione dell'immobile agevolato con ciò escludendo la decadenza dall'agevolazione¹¹³; quando si è

¹¹⁰ V. legge bilancio 2021, comma 174: «Il riconoscimento dell'agevolazione di cui al comma 173 è subordinato al rispetto delle seguenti condizioni, pena la decadenza dal beneficio e l'obbligo di restituzione dell'agevolazione della quale hanno già beneficiato: a) le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nella ZES per almeno dieci anni; b) le imprese beneficiarie devono conservare i posti di lavoro creati nell'ambito dell'attività avviata nella ZES per almeno dieci anni.».

¹¹¹ Allo stato è prevista una decontribuzione in favore delle imprese operanti nelle regioni del centro Sud, v. art. 27 c. 1 l. 104/2020. La misura è stata estesa al 2029 dall'art. 1 c. 161 l. n. 178/2020 (legge bilancio 2021); ma nulla di specifico per le imprese insediate in area ZES. V. anche F. RUSSO, *L'abbattimento dell'IRES nelle zone economiche speciali, tra speranze di rilancio, ragionevolezza delle previsioni e coerenza con la legislazione vigente* in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli 2022, pp. 93-112 il quale ritiene che l'agevolazione non sembri pensata per incrementare la forza lavoro esistente ma piuttosto per mantenere stabili i livelli occupazionali, raggiunti grazie al taglio dell'IRES. Lo stesso A. pone in rilievo come il *trend* internazionale (Cina, Polonia e Africa orientale) di riduzione delle aliquote sui profitti aziendali sia ormai irreversibile e come, attraverso il taglio della pressione fiscale, si può raggiungere l'obiettivo di attrarre capitali.

¹¹² V. d.l. n. 77/2021 e n. 36/2022, *supra* nota n. 57. Sulla nozione di strumentalità, v. F.P. SCHIAVONE, *La nozione di beni immobili strumentali agli investimenti nelle aree ZES*, in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli 2022, pp. 81-94.

¹¹³ Agenzia delle Entrate, risposta n. 519/2022 ad interpello posto da una società che, una volta ultimata la realizzazione di un immobile in area ZES, intende stipulare con un fondo

ritenuto che l'acquisto di un immobile in regime di proprietà superficiaria non impedisse la fruizione del credito di imposta¹¹⁴; o quando si è pensato che l'installazione di impianti su un immobile in locazione non rientrasse nell'elenco previsto dal principio contabile OIC n. 16 relativo alle immobilizzazioni materiali e, in quanto tale, non costituisse dunque un acquisto agevolabile¹¹⁵. Infine, la stessa Agenzia aveva chiarito che i beni strumentali assoggettabili a contributo «devono caratterizzarsi per il requisito della strumentalità rispetto all'attività esercitata dall'impresa beneficiaria del credito d'imposta. I beni, conseguentemente, devono essere di uso durevole ed atti ad essere impiegati come strumenti all'interno del processo produttivo dell'impresa». Ne consegue che «il credito d'imposta riguarda gli investimenti in beni strumentali 'nuovi'». Pertanto, l'agevolazione non spetta per gli investimenti in beni a qualunque titolo già utilizzati¹¹⁶. Si trattava, nella fattispecie, di un compendio immobiliare che un'impresa aveva acquistato dopo averlo condotto in affitto di ramo d'azienda. È bastato questo per far ritenere all'Agenzia che tale compendio immobiliare difettesse del requisito della 'novità' e, come tale, non fosse agevolabile. Ciò che rappresenta una quanto mai opinabile integrazione, per via amministrativa, di un disposto di legge.

Insomma, la previgente disciplina ha evidenziato molteplici discrasie che non sembrano trovare alcun correttivo nel d.l. n. 124/2023, il quale nulla di nuovo prevede attorno alla natura (tassabile o meno) del credito di imposta mentre mantiene invariata la riduzione delle imposte dirette, nei limiti *de minimis*, per le imprese che intraprendono iniziative entro il 31.12.2023 (art. 22 c. 4).

Vengono invece introdotti nuovi limiti alle agevolazioni, rimanendo esclusi i progetti di importo inferiore a 200.000 euro e quelli in cui il valore di terreni ed immobili supera il 50% del valore complessivo dell'investimento.

immobiliare un contratto di *sale & lease back*. La posizione dell'Agenzia delle Entrate è stata confermata anche dalla risposta n. 352/2023.

¹¹⁴ Agenzia delle Entrate, risposta n. 302/2023 ad interpello riguardante l'acquisto di un immobile sito in area demaniale (di proprietà della Regione).

¹¹⁵ Non aveva invece trovato accoglimento la tesi della società la quale, ragionevolmente, evidenziava che si trattava di «beni che sotto un profilo oggettivo rientrano nella predetta classificazione (immobilizzazioni materiali) ma che, per situazioni di fatto (immobile condotto in locazione) debbano essere classificati come 'migliorie sui beni di terzi'». Agenzia delle Entrate, risposta n. 145/2023 (v. pp. 14-16) ad interpello riguardante tra le altre i profili dei lavori di adeguamento e di dotazione dei locali per lo svolgimento dell'attività consulenziale.

¹¹⁶ Agenzia delle Entrate, risposta n. 310/2023 ad interpello riguardante il requisito della 'novità' per i beni immobili.

Ciò che si traduce, da un lato, in una inevitabile penalizzazione per le piccole imprese che non hanno la forza di intraprendere investimenti ingenti e, dall'altro, nella esclusione di grandi progetti di recupero immobiliare.

La disciplina della ZES unica non tiene infine conto dell'incentivo, previsto da ultimo dal decreto sulla fiscalità internazionale (d. lgs. n. 209/2023) e subordinato all'autorizzazione della Commissione Europea, che mira ad attrarre imprese e professionisti che si trasferiscono in Italia (cd. impatriati) riconoscendo loro una detassazione del 50% dei relativi redditi (d'impresa e di lavoro autonomo) ai fini Ires/Irpef e Irap, per 6 periodi di imposta¹¹⁷. Com'è evidente, si tratta di una misura analoga a quella prevista dalla disciplina ZES di cui al d.l. n. 91/2017, che non è stata replicata per la ZES unica. Oggi viene riproposta, a vantaggio di imprese estere, senza alcuna relazione con la ZES del Mezzogiorno, così dando luogo all'ennesima diluizione di risorse, senza una visione d'insieme.

5.7. *I beneficiari esclusi*

Per beneficiare delle agevolazioni dedicate alle ZES bisogna essere impresa.

Non c'è spazio per i professionisti, che pure potrebbero offrire i propri servizi alle imprese che si insediano in area ZES¹¹⁸. Infatti, dove il

¹¹⁷ Art. 6 d.lgs. n. 209/2023: «1. Al fine di promuovere lo svolgimento nel territorio dello Stato italiano di attività economiche, i redditi derivanti da attività di impresa e dall'esercizio di arti e professioni esercitate in forma associata, svolte in un Paese estero non appartenente all'Unione europea o allo Spazio economico europeo, trasferite nel territorio dello Stato, non concorrono a formare il reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi e il valore della produzione netta ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive per il 50 per cento del relativo ammontare nel periodo di imposta in corso al momento in cui avviene il trasferimento e nei cinque periodi di imposta successivi. 2. Non sono incluse tra le attività di cui al comma 1 quelle esercitate nel territorio dello Stato nei ventiquattro mesi antecedenti il loro trasferimento. 3. Ai fini della determinazione dei redditi di cui al comma 1, il contribuente è tenuto a mantenere separate evidenze contabili idonee a consentire il riscontro della corretta determinazione del reddito e del valore della produzione netta agevolabile. 4. L'agevolazione di cui al comma 1 viene meno se nei cinque periodi d'imposta, ovvero dieci se trattasi di grandi imprese, individuate ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, successivi alla scadenza del regime di agevolazione il beneficiario trasferisce fuori del territorio dello Stato, anche parzialmente, le attività oggetto del precedente trasferimento e l'Amministrazione finanziaria recupera nei suoi confronti, con gli interessi, le imposte non pagate durante il regime agevolativo dal quale è decaduto. 5. L'efficacia delle disposizioni del presente articolo è subordinata, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'autorizzazione della Commissione europea.»

¹¹⁸ Lo svolgimento dell'attività consulenziale è consentito in area ZES ma solo in forma

legislatore ha inteso inserire costoro tra i beneficiari delle agevolazioni lo ha detto espressamente¹¹⁹. Per i professionisti operanti al Sud, è stata prevista una misura¹²⁰ (nota come *Resto al Sud* e introdotta con il medesimo d.l. n. 91/2017 istitutivo delle ZES regionali) la cui platea è stata estesa ad essi solo nel 2019 con il d.m. n. 134¹²¹. Inoltre, la dichiarazione di essere iscritti nel registro imprese da inviare all'Agenzia delle Entrate ha sin oggi escluso i professionisti dai destinatari del credito di imposta¹²². Analogamente, l'ipotesi che un professionista (insediatosi in area ZES) possa beneficiare di una riduzione del 50% dell'IRPEF è fugata dal fatto che, nella dichiarazione dei redditi, viene espressamente richiesto di indicare (ai fini della detassazione) il reddito da quadro RF (ossia reddito di impresa) e non da quadro RE (reddito da lavoro autonomo derivante dall'esercizio di arti e professioni)¹²³. Anche su quest'aspetto, il d.l. 124/2023 non interviene. È dunque lecito attendersi che anche i nuovi modelli per la richiesta del credito di imposta e per la dichiarazione dei redditi delle imprese operanti nella ZES unica restino invariati.

C'è spazio, quindi, solo per le imprese. E devono essere particolarmente

imprenditoriale. È quanto si ricava dal recente interpello n. 145/2023 nel quale l'Agenzia delle Entrate ha avuto modo di affermare che: «come chiarito anche con la circolare n. 34/E del 3 agosto 2016, destinatari di tale beneficio sono tutti i soggetti titolari del reddito di impresa, individuabili in base all'art. 55 del TUIR, indipendentemente dalla natura giuridica assunta [...] considerato il riferimento generico del comma 98 alle 'imprese che effettuano l'acquisizione dei beni strumentali nuovi' quali destinatari del beneficio, e tenuto conto che il riferimento alle categorie escluse dall'applicazione dell'agevolazione è contenuto in un elenco tassativo (di cui al comma 100) – nel quale non sono ricomprese le imprese operanti nel settore della prestazione di servizi - si ritiene che la disciplina agevolativa possa essere applicata, in linea generale ed astratta, anche alle società che, come l'istante, operano nel settore dei servizi di consulenza».

¹¹⁹ V., ad esempio, le agevolazioni per la ZFU Sisma Centro Italia e, in generale, per tutte le ZFU dal 2017. Ed anche il credito di imposta previsto dalla legge di bilancio 2020 (n. 160/2019 beni strumentali 4.0); esso è fruibile anche dai professionisti (v. art. 1 comma 194). Riproposto anche con la legge di bilancio 2021 (n. 1078/2020), fruibile anche per i professionisti (v. art. 1 comma 1061).

¹²⁰ Non si tratta di credito di imposta ma di finanziamento a fondo perduto e agevolato, v. art. 1 comma 7 e 8 d.l. n. 91/2017.

¹²¹ V. d.m. n. 134 del 05.08.2019 in G.U. del 23.11.2019 n. 275; decreto che va a modificare il d. interministeriale n. 174/2017.

¹²² Si tratta del modello di comunicazione (per la fruizione del credito di imposta) come definito dal provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate (prot. 253453 del 30.06.2022); da ultimo, il modello è stato modificato (provvedimento prot. n. 18834/2023) e questa ultima versione deve essere utilizzata per gli acquisti a decorrere dal 1° gennaio 2023.

¹²³ V. le istruzioni del modello Redditi PF (redditi Persone Fisiche) 2022 rigo RS491.

solide. Non possono infatti fruire del credito di imposta le imprese che sono soggette a procedure di liquidazione o scioglimento e neppure le imprese 'in difficoltà'¹²⁴, come definite dal reg. UE n. 651/2014¹²⁵. Ciò equivale ad escludere dal novero dei beneficiari, tra gli altri, le imprese che operano da almeno 3 anni ed hanno perso, a causa di perdite cumulate, più della metà del capitale sociale sottoscritto. Non possono fruire del credito di imposta neppure le imprese che, ai sensi del diritto italiano¹²⁶, sono astrattamente fallibili (ossia integrano i requisiti oggettivi di cui all'art. 121 d. lgs. n. 14/2019) e si trovano in stato di insolvenza. In sostanza,

¹²⁴ In questo senso la lett. b) del comma 3 dell'art. 5 d.l. n. 91/2017 e il comma 3 art. 16 d.l. n. 124/2023.

¹²⁵ V. art. 2 (definizioni) reg. UE n. 651/2014: 18) 'impresa in difficoltà': un'impresa che soddisfa almeno una delle seguenti circostanze: a) nel caso di società a responsabilità limitata (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della due diligence da parte dell'intermediario finanziario selezionato), qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate. Ciò si verifica quando la deduzione delle perdite cumulate dalle riserve (e da tutte le altre voci generalmente considerate come parte dei fondi propri della società) dà luogo a un importo cumulativo negativo superiore alla metà del capitale sociale sottoscritto. Ai fini della presente disposizione, per 'società a responsabilità limitata' si intendono in particolare le tipologie di imprese di cui all'allegato I della direttiva 2013/34/UE [— Italia: la società per azioni, la società in accomandita per azioni, la società a responsabilità limitata;] e, se del caso, il 'capitale sociale' comprende eventuali premi di emissione; b) nel caso di società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della due diligence da parte dell'intermediario finanziario selezionato), qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, a causa di perdite cumulate. Ai fini della presente disposizione, per 'società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società' si intendono in particolare le tipologie di imprese di cui all'allegato II della direttiva 2013/34/UE [— Italia: la società in nome collettivo, la società in accomandita semplice;]; c) qualora l'impresa sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori; d) qualora l'impresa abbia ricevuto un aiuto per il salvataggio e non abbia ancora rimborsato il prestito o revocato la garanzia, o abbia ricevuto un aiuto per la ristrutturazione e sia ancora soggetta a un piano di ristrutturazione; e) nel caso di un'impresa diversa da una PMI, qualora, negli ultimi due anni: 1) il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5; e 2) il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (EBITDA/interessi) sia stato inferiore a 1,0. L'articolo è ora richiamato al comma 3 dell'art. 16 d.l. n. 124/2023.

¹²⁶ A seconda della nazionalità dell'impresa, valgono le diverse condizioni previste dal diritto nazionale.

l'impresa è chiamata a fare una autovalutazione (sempre rischiosa perché sindacabile *ex post*) per verificare se si trova in qualche stato di difficoltà. Restano escluse da quanto sopra le imprese cd. minori (che non integrano il requisito oggettivo di fallibilità sopra richiamato) ma che spesso non hanno la 'forza' economica per intraprendere investimenti in area ZES.

Non basta. Le imprese che si stabiliscono in una ZES non devono provenire (mediante delocalizzazione) da altri territori. Infatti, l'art. 14 par. 16 del reg. UE n. 651/2014 prevede che esse non debbano aver delocalizzato verso l'area ZES nei due anni precedenti e si debbano impegnare a non farlo nei due successivi alla conclusione dell'investimento¹²⁷.

Beneficiarie del credito di imposta sono dunque solo le imprese solide (ai sensi del diritto nazionale) che rispondono ad una serie di requisiti e non si delocalizzano per stabilirsi in area ZES. Possono invece beneficiare della riduzione di imposta prevista dalla legge di bilancio 2021 (detassazione al 50% nei limiti *de minimis*) le imprese che non necessariamente rispondono agli stessi parametri. In questo caso, infatti, la disciplina normativa non prevede restrizioni, fatta eccezione per la presenza di uno stato di liquidazione o scioglimento¹²⁸. Anche qui, il quadro normativo appare dunque discrasico prevedendo esso requisiti diversi (in relazione ai diversi incentivi fiscali) per le imprese che si insediano nella ZES. E nessun correttivo, in proposito, viene previsto nel d.l. n. 124/2023, il quale mantiene lo *status quo* quantomeno per le imprese che realizzano investimenti entro il 2023.

¹²⁷ In detta norma per delocalizzazione si intende: «il trasferimento della stessa attività o attività analoga o di una loro parte da uno stabilimento situato in una parte contraente dell'accordo SEE (stabilimento iniziale) verso lo stabilimento situato in un'altra parte contraente dell'accordo SEE in cui viene effettuato l'investimento sovvenzionato (stabilimento sovvenzionato)», v. punto 61 bis) 'delocalizzazione'. Anche in questo caso, l'impresa è chiamata a dichiarare la sussistenza di questi requisiti nella citata comunicazione da inviare all'Agenzia delle Entrate per fruire del credito di imposta. Si aggiunga che l'impresa solida e non delocalizzata (né in procinto di farlo), se grande, deve integrare ulteriori requisiti; v. punto 7 art. 14 reg. UE 651/2014. Se vuole realizzare un cambiamento fondamentale del processo di produzione, i costi ammissibili devono superare l'ammortamento degli attivi relativi all'attività da modernizzare durante i tre esercizi finanziari precedenti. Se, invece, intende diversificare uno stabilimento esistente, i costi ammissibili devono superare almeno del 200% il valore contabile degli attivi che vengono riutilizzati, registrato nell'esercizio finanziario precedente l'avvio dei lavori. La grande impresa inoltre non è in difficoltà solo se, negli ultimi due anni: 1) il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5; e 2) il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (EBITDA/interessi) sia stato inferiore a 1,0, v. lett. e) art. 2 n. 18 reg. UE n. 651/2014.

¹²⁸ V. art. 1 comma 175 l. n. 178/2020.

Un'ultima notazione sui settori esclusi dalle agevolazioni: altra nota dolente della previgente disciplina che il nuovo intervento normativo affronta solo in minima parte. Sin oggi erano esclusi dal novero dei beneficiari del credito di imposta, coloro che operano nei settori dell'industria siderurgica, carbonifera, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dei trasporti e delle relative infrastrutture, della produzione e della distribuzione di energia e delle infrastrutture energetiche, nonché ai settori creditizio, finanziario e assicurativo. Cioè proprio le imprese che operano in alcuni dei settori chiave dell'attività portuale. Anche in questo caso, il mero rinvio – in quanto compatibile – alla disciplina del bonus Sud e più in generale a quanto previsto dal Reg. UE n. 651/2014 determinava questa discrasia. Ed anche su questo versante era dovuta intervenire l'Agenzia delle Entrate che aveva ridefinito il perimetro di applicazione, riconoscendo – ad esempio- la possibilità che imprese che svolgono attività di nautica da diporto possano beneficiare del credito di imposta ZES «sempre che non si tratti di attività – come quelle connesse al noleggio a viaggio¹²⁹ riconducibili al trasporto»¹³⁰.

Oggi il d.l. n. 124/2023 ha incluso tra i soggetti beneficiari quanti operano nell'ambito della costruzione navale e delle fibre sintetiche, del magazzinaggio e del supporto ai trasporti ma ha escluso chi svolge attività nei settori della lignite e della banda larga. Il che appare poco ragionevole proprio nell'ottica del riscatto delle aree destinarie delle agevolazioni le quali, notoriamente, versano in condizione di ritardo anche perché non godono ancora di connessioni digitali (art. 16 comma 3). Restano invece esclusi tutti gli altri settori che lo erano anche prima per ragioni che primariamente riguardano la disciplina della concorrenza europea, a testimonianza del fatto che anche su questo versante c'è ancora molto da fare.

6. *Indicazioni virtuose dall'estero*

Come già detto, le zone economiche speciali sono di tale varietà, nel mondo, da non permettere alcun discorso che le riguardi omogeneamente.

¹²⁹ Si intende per tale quello «ove l'itinerario e gli orari di partenza e di arrivo sono prestabiliti dallo stesso noleggiante: trattasi in questo caso di una fattispecie disciplinata dal codice della navigazione, che presenta indubbe affinità con il contratto di trasporto passeggeri e come tale va disciplinato, e quindi con i relativi adempimenti amministrativi e tecnici e con la necessità di iscrizione nel registro R.N.M.G.», v. Circolare n. 32/E del 21.09.2022.

¹³⁰ In questo senso v. la Circolare n. 32/E del 21.09.2022.

Né appare possibile trapiantare alcuni modelli esteri in un contesto, come il nostro, che non saprebbe accoglierli¹³¹. Di tutta evidenza, è infatti che una cosa è concentrare risorse, infrastrutture e competenze all'interno di porzioni di territorio collocate in contesti scarsamente popolati, rurali e con debole, se non assente, tessuto economico e produttivo; altro è fare un simile esperimento in contesti già largamente antropizzati, con la presenza di imprese che dovrebbero trasferirsi nell'area incentivata. Non è dunque possibile operare improbabili accostamenti o emulare ricette estere impraticabili.

Tuttavia, alcuni tratti distintivi, che caratterizzano le zone economiche e speciali di maggior successo, possono essere facilmente individuati. Ad uno sguardo attento, essi si palesano come segue.

Strategica ubicazione territoriale, non solo attenta a compensare il ritardo di sviluppo di un territorio ma anche accogliere le potenzialità di talune ubicazioni geografiche specie quelle correlate all'esistenza o alla realizzazione di porti in grado di intercettare importanti traffici marittimi. Ciò che, almeno in parte, è mancato nella prospettiva della legge originaria, n. 123/2017, e che ancor più manca oggi, in quella del d.l. n. 124/2023, che istituisce la ZES unica per il Mezzogiorno mirando piuttosto a beneficiare tutte le otto regioni ricadenti in obiettivo convergenza o transizione.

Forte concentrazione di investimenti pubblici su infrastrutture materiali e immateriali utili a creare un contesto dinamico e competitivo per possibili insediamenti produttivi. Ciò che non è dato riscontrare nella recente esperienza italiana.

Elaborazione di una visione vocazionale attribuita ad un territorio in ragione delle produzioni già presenti o di quelle che si è inteso attrarre come nel caso delle zone franche specializzate nelle nuove tecnologie, nell'editoria, nella lavorazione delle pelli, eccetera. La vocazione specialistica ha consentito di investire anche sulle competenze ed i servizi utili allo sviluppo di determinate produzioni così da rendere il terreno fertile per le imprese del settore, le quali hanno potuto trovare sul posto componenti, professionisti e servizi utili alla loro attività. Così facendo si è pure evitato di costituire zone franche, all'interno di uno stesso paese e magari a poca distanza le une dalle altre, che finissero con lo svolgere analoghe attività ed entrare dunque in concorrenza tra loro. Opposto, com'è evidente, l'approccio perseguito dalla ZES unica per il Mezzogiorno.

¹³¹ Limitandosi al bacino del Mediterraneo, sono di interesse le esperienze di Marocco, Turchia, Egitto, Tunisia sui quali v. A. PANARO, *Lo sviluppo delle free zones portuali: scenario e casi studio nel Mediterraneo*, M. ELGENDY, *Free Zones in Egypt: the GAFI experience*, M. SNOUSI e M.A. ZOARI, *Les parcs d'activités économiques en Tunisie* tutti in A. BERLINGUER (a cura di), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Torino, 2018.

Forte concentrazione di competenze in capo ad organi, anche di natura privatistica, istituiti e incaricati di curare la promozione e la gestione delle zone economiche speciali. Con il che si è evitato di istituire nuovi livelli amministrativi che fungessero, come da noi, da mero raccordo tra competenze che rimangono attestate presso gli enti originari senza alcuna effettiva devoluzione di compiti e dunque senza realizzare il principio dello sportello unico (*one stop shop*)¹³².

Attenta pianificazione della durata della ZES, con allocazione di coperture finanziarie a sostegno degli incentivi stanziati per uguale lasso temporale, in modo da consentire all'investitore di elaborare un piano industriale utile a programmare il ritorno dell'investimento economico entro un arco temporale definito. Questo è avvenuto, per le ZES ubicate all'interno della UE, attraverso una negoziazione specifica che i singoli ordinamenti hanno intrapreso con la Commissione Europea, ciò che è mancato nella nostra esperienza. Il raffronto principale è con la Polonia che, al momento dell'ingresso nell'Unione Europea è riuscita a conservare l'esistenza delle ZES create nel 1994, ed oggi ha reso la quasi totalità della superficie nazionale area PIZ (*Polish Investment Zone*)¹³³.

¹³² Ritiene essenziale la «componente infrastrutturale *soft* delle ZES», ossia la presenza di *one-stop shop* e *sandbox*, l'OECD (2023), *Best practices in investment promotion: An overview of regional state aid and special economic zones in Europe*, cit, 41.

¹³³ Nell'area si può fruire di una esenzione di imposta in misura differente a seconda della localizzazione dell'investimento e della dimensione dell'impresa, per un periodo di tempo di 10-15 anni (15 se in area già ZES), in caso di realizzazione di un progetto che rispetti determinati requisiti non solo quantitativi ma anche qualitativi (volti alla realizzazione di uno sviluppo responsabile e sostenibile). Si tratta di un sensibile cambio di rotta rispetto alla disciplina esistente dal 1994, frutto della necessità di adeguarsi, dopo 2 decenni 'statici', alle nuove esigenze economiche ed a quelle espresse dagli investitori che, sinora, erano costretti ad attendere anche 20 mesi, 'confrontandosi' con 8 istituzioni separate prima di divenire 'operativi' e fruire dei vantaggi dell'insediamento in area ZES. Cancellando limitazioni locali e mettendo in atto una vera e propria opera di semplificazione, il nuovo intervento mira ad offrire incentivi agli investitori (in particolare piccole e medie imprese) polacchi ed internazionali. L'*Act on Supporting New Investments*, adottato dal parlamento polacco il 10.05.2018, prevede che si possa fruire di una esenzione di imposta dal 30 al 70% per micro e piccole imprese, dal 20 al 60% per medie imprese e dal 10 al 50% per grandi imprese. La formula di calcolo per individuare il valore dell'aiuto è la seguente: il prodotto dell'intensità massima dell'aiuto, stabilita in base a ciascuna zona, moltiplicata per il valore più elevato dei costi (costi dell'occupazione biennale dei nuovi posti di lavoro o costi d'investimento ammissibili). Studi condotti sul caso Polonia hanno evidenziato come il reale apporto delle ZES sia stato, nei fatti, marginale (in questi termini, G. MUGANO, *Special Economic Zones: show casing success and failures*, cit, p. 198: «In Central and East Europe, Poland initially established SEZs for a period of 20. Since then, it has extended the programme continuously to keep its SEZs alive. Recently, a new law had extended the SEZ benefits to all of

Adozione di un approccio pattizio, tra ordinamenti e investitori, che si è tradotto in altrettanti pacchetti localizzativi: cioè accordi ‘offerta al pubblico’ nei quali gli enti gestori delle ZES hanno indicato oneri, benefici e loro durata, alle imprese interessate ad insediarsi. Dunque proprio quell’approccio contrattualistico che è mancato nella nostra esperienza, ove le imprese faticano a interloquire e a comprendere tutti i vantaggi, ed anche gli svantaggi, che un eventuale insediamento in area ZES può comportare.

Si tenga infine conto che alcuni ordinamenti, come nel caso della Cina, hanno accompagnato l’evoluzione delle ZES in modo utile a disseminare benefici su tutto il territorio nazionale richiamando dapprima grandi investimenti attraverso importanti agevolazioni e poi attenuando queste ultime nel tempo al fine di impedire che le ZES esercitassero una eccessiva polarizzazione impedendo la nascita di altri sistemi produttivi ubicati in aree diverse¹³⁴. Si è viceversa tentato di far germogliare esperienze produttive che magari interagissero con le ZES al di fuori di queste ultime attraverso specifici investimenti ed agevolazioni in modo da generare un effetto *spillover* su più vaste zone del Paese.

Infine, non è mancato chi, come gli spagnoli delle Canarie, si è opposto all’applicazione indistinta della *Global minimum tax* proprio per mantenere una forte premialità in area ZEC rispetto alla tassazione delle multinazionali applicata sul resto del territorio nazionale ed europeo¹³⁵.

Poland’s surface area. Other major economies in the region have adopted similar measures to attract FDI. However, the development impacts on the wider economy have been marginal») e i primi commenti sul nuovo regime ritengono ambiziosi i piani governativi (v. sul punto, M. GRZEGORCZYK, *Overhaul of the special economic zones in Poland* url <<https://www.obserwatorfinansowy.pl/in-english/business/overhaul-of-the-special-economic-zones-in-poland/>> la quale ritiene il piano governativo molto ambizioso al punto di stimare che in dieci anni si otterranno risultati migliori di quelli che si sono realizzati nei 2 decenni precedenti); tuttavia, la recente decisione della Commissione Europea di approvare la mappa degli aiuti di Stato presentata dalla Polonia per il periodo 2022-2027 pare offrire la possibilità di far continuare ad operare le ZES in ambito europeo, persino su scala nazionale in aree come quella polacca. European Commission, Brussels 28.9.2021 C (2021) 6927 final, *State aid SA.64284 (2021/N) – Poland Regional aid map for Poland (1 January 2022 – 31 December 2027)* url <https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202144/SA_64284_F0AFB77C-0000-CC62-A457-87FCABCCFC84_58_1.pdf>.

¹³⁴ Le ZES cinesi hanno perso di importanza perché hanno raggiunto l’obiettivo; v. in questo senso, C. MOSCA, *La disciplina fiscale delle zone economiche speciali in Cina* in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), *L’impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli, 2022, p. 209.

¹³⁵ V. sul punto, M. TRAPANESE, *L’esperienza spagnola della tributación mínima del 15% sul reddito delle società e la Zona Especial Canaria (ZEC): spunti di riflessione per la Globe Proposal ed i possibili carve-outs* in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), *L’impatto delle*

Tema, questo, che, specie alla luce del d.l. n. 124/2023 del d.lgs. n. 209/2023¹³⁶, assume particolare rilievo. L'esempio delle Canarie sembra infatti particolarmente calzante nella prospettiva di accordare alle isole un trattamento fiscale differenziato che possa renderle maggiormente attrattive e compensare così, almeno in parte, quegli svantaggi derivanti dalla condizione insulare che il nuovo dell'art. 119, 6 comma della Costituzione intende rimuovere.

7. *Rilievi d'insieme*

Come abbiamo visto, dal 2017 ad oggi, la vicenda italiana delle Zone economiche speciali si è caratterizzata per il meritorio intendimento di fornire ad alcune aree del Paese gli strumenti per recuperare il loro ritardo socioeconomico rispetto a quelle più avanzate, anche mediante la ricucitura dei nessi economico-funzionali tra aree produttive e infrastrutture della globalizzazione: porti ed aeroporti.

Essa però, dai suoi albori, ha scontato i seguenti, principali vizi strutturali:

- eccessiva mutevolezza e frammentarietà del quadro normativo;
- mancanza di obiettivi di sviluppo territoriale chiari e verificabili;
- incertezza su tempi e modi per poterli raggiungere;
- insufficienza e volatilità delle risorse finanziarie disponibili;
- creazione di nuovi organi finalizzati alla semplificazione amministrativa con insufficiente o comunque non esaustiva concentrazione di poteri e risorse umane e materiali dedicate;
- incentivi economici alle imprese spesso non chiari, definiti e soddisfacenti;
- inadeguati parametri di ubicazione territoriale e inconferente perimetrazione delle aree oggetto di agevolazione.

zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali, Napoli, 2022, pp. 187-200. In particolare sulla ZEC v. V.M. SANCHEZ BLASQUEZ, F. SCIALPI, *La Zona Especial Canaria (ZEC): riconoscimento giuridico, evoluzione normativa e conseguenze economiche* in A. BERLINGUER (a cura di), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Torino, 2018, pp. 387-407.

¹³⁶ Il recente d. lgs. n. 209/2023 (*Attuazione della riforma fiscale in materia di fiscalità internazionale*, pubblicato nella Gazz. Uff. 28 dicembre 2023, n. 301) ha recepito la direttiva UE 2022/2523 del Consiglio del 15.12.2022 in materia di imposizione minima globale, disciplinandola agli artt. 8-12.

La disciplina normativa, più e più volte rimaneggiata mediante decreti legge e interventi alluvionali di normazione primaria e secondaria, ha poi scontato altri vizi di fondo, legati alla visione, spesso mutevole e contingente, perseguita. Tra questi si possono evidenziare la tendenza a considerare le ZES (non come uno strumento di sviluppo economico di aree strategiche ma) come strumento di coesione economico-sociale di aree arretrate, con un approccio più orientato a distribuire risorse che a generarle ed una specialità non esclusiva ma condivisa con molti altri strumenti vagamente simili (ZFD, ZLS, ZEA, ZFU, ecc.).

Si è assistito alla mancanza di una visione organica e integrata rispetto alle altre politiche dedicate alle infrastrutture, alla logistica, ai trasporti (anche aerei) ed alla portualità (ad esempio rispetto alle Zone franche doganali). Ed anche all'assenza di una specifica negoziazione, con le istituzioni europee, attorno agli obiettivi perseguiti, con il che ci si è dovuti "accontentare" dei varchi disponibili nella normativa UE, come il Regolamento di esenzione per categoria degli aiuti di Stato (reg. n. 651/2014).

Si è anche progressivamente avvertita la dubbia compatibilità dello strumento utilizzato rispetto alle finalità perseguite, con ulteriori, conseguenti dubbi sulla mancanza, nella scelta dei territori individuati, del principio di ragionevolezza e, almeno dal 2022, della dovuta attenzione al principio di insularità, introdotto all'art. 119, 6 c. della Costituzione, non riscontrandosi nella stessa normativa adeguati riferimenti alle "peculiarità insulari" ed alla rimozione degli svantaggi che da esse discendono.

Infine, ulteriori perplessità solleva la disciplina delle ZES rispetto alle prerogative delle Regioni a statuto speciale di Sardegna e Sicilia, non foss'altro perché detti statuti assegnano alla finanza regionale buona parte dei tributi erariali riscossi nei rispettivi territori. Se i benefici largiti dalla ZES hanno natura di credito di imposta e vengono quindi compensati con i tributi compartecipati dalle due predette Regioni, ciò significa che, in ultima analisi, il costo della misura ZES viene a ricadere in massima parte sulla finanza regionale.

Alle predette ed altre manchevolezze si è tentato di rispondere con plurimi correttivi, che però hanno reso ancor più frastagliato e mutevole un quadro normativo già assai complesso e impervio. Da ultimo, il d.l. n. 124/2023, ha ulteriormente cambiato (se non stravolto) la disciplina vigente, con l'abbandono dei precedenti criteri di localizzazione delle ZES, del ruolo delle Regioni, dei porti, delle AdSP e la rimodulazione degli incentivi concessi. Ma molte delle problematiche sopra evidenziate

non sono ancora state corrette. Anzi, si registra un ulteriore, significativo scollamento tra gli incentivi varati, la localizzazione degli stessi e le finalità di riscatto territoriale perseguite.

L'allocazione di crediti di imposta e di una (residuale) riduzione delle imposte dirette in *de minimis* su tutto il territorio di otto regioni del Mezzogiorno, oltre a sollevare dubbi sulla disponibilità delle coperture finanziarie richieste e sulla idoneità dei meccanismi amministrativi accentrati presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ad assolvere il compito loro attribuito, solleva ancor maggiori dubbi in ordine al rispetto degli art. 3, 53 e 119, 6 c. della Costituzione per difetto di ragionevolezza della scelta effettuata e per il sostanziale disconoscimento delle specifiche esigenze insulari, le quali vengono oggi solo evocate (attraverso un meritorio emendamento introdotto in sede di conversione del d.l. n. 124/2023) ma non debitamente individuate e soddisfatte.

Non solo, l'adozione del decreto n. 124/2023 senza un previo, specifico confronto con i governi delle Regioni a statuto speciale di Sardegna e Sicilia sembra viepiù collidere con le loro prerogative statutarie, le quali richiedono, sulle questioni di particolare interesse regionale, quantomeno un contraddittorio, addirittura prevedendo che, su dette questioni, sia garantita la presenza -in Consiglio dei ministri- del Presidente della Regione interessata (art. 47, Statuto della Sardegna e art. 21, Statuto della Sicilia). Ora, non ci risulta che, su questa specifica questione, si sia registrato un confronto tra autorità nazionali e regionali, finalizzato a concepire con spirito di leale collaborazione, peculiarità e caratura delle ZES delle due Regioni insulari a statuto speciale. E non sarebbe dunque da escludere, ad esempio, che il Governo regionale della Sardegna, avvedendosi di quanto previsto all'art. 51 comma 2 dello Statuto¹³⁷, possa reclamare la sospensione del decreto n. 124/2023 per rivedere l'impatto che esso produce sulle casse della Regione Sardegna (magari portando ad auspicata definizione la nota, annosa 'vertenza entrate').

Urge pertanto ricucire, attraverso opportuni ritocchi della normativa, i nessi tra lo strumento ZES-Unica, fors'anche rinominandolo (l'intero Sud Italia, composito ed eterogeneo com'è, non può certo qualificarsi come 'speciale'), e le finalità da esso perseguite, tenendo in debito conto le esigenze delle isole (in particolare Sardegna e Sicilia), le quali dovrebbero

¹³⁷ "La Giunta regionale, quando constati che l'applicazione di una legge o di un provvedimento dello Stato in materia economica o finanziaria risulti manifestamente dannosa all'Isola, può chiederne la sospensione al Governo della Repubblica, il quale, constatata la necessità e l'urgenza, può provvedervi, ove occorra, a norma dell'art. 77 della Costituzione" (art. 51, comma 2 l. cost. n. 3/1948).

veder mantenuti i presidi amministrativi esistenti (e forse la riduzione delle imposte dirette in *de minimis*) al fine di poter meglio intercettare le esigenze del territorio, i suoi svantaggi, per come oggi sono costituzionalmente enunciati, e poterli conseguentemente rimuovere. Sarebbe un intendimento meritorio anche al fine di concertare, con leale collaborazione, agevolazioni fiscali il cui costo viene sopportato, in via largamente maggioritaria, dalle finanze regionali. Viceversa, gli svantaggi e le esigenze insulari finiranno col confluire in un contenitore unico, per tutto il Mezzogiorno, con la conseguente negazione della loro specialità e l'ulteriore paradosso di veder tra loro omologate, condizioni demografiche, economiche, morfologiche ed infrastrutturali molto diverse tra loro.

Il problema è già avvertito a livello europeo. L'aver concepito come unico parametro utile ad individuare le regioni in ritardo di sviluppo la media europea del PIL/*pro capite* ha già comportato una sostanziale omologazione delle peculiarità - e conseguenti problematiche - delle isole e delle aree interne a quelle di altri territori disagiati. Senza che i dettami dell'art. 174 TFUE si traducessero in azioni concrete, mirate a ridurre gli svantaggi geografici e morfologici in esso menzionati. Si è quindi proceduto partendo dagli effetti e non dalle cause di tali divari territoriali, con ciò evitando di individuarle e proporre correttivi utili a rimuoverle o, quantomeno, ad affievolirle.

Insomma, l'esperimento delle ZES, che pareva poter dare buoni frutti negli anni a venire, non sembra, a distanza di oltre 6 anni, aver attecchito. Ed ancor oggi stenta ad esprimere le sue potenzialità. Principalmente per la pervicace tendenza, nel nostro Paese, a non programmare gli investimenti e consentire loro di potersi realizzare all'interno di un patto, col sistema pubblico, chiaro e duraturo, che preveda, in maniera affidabile ed intellegibile, anche ad operatori stranieri, diritti ed obblighi, in capo all'impresa e in capo alla PA. In secondo luogo, per la mutevolezza del quadro normativo, che dalla loro nascita ad oggi ha cambiato più e più volte l'architettura e la missione caratteristica delle ZES, senza neppure dare il tempo ad Enti gestori ed operatori economici di adeguarsi alle sempre nuove indicazioni di legge. Infine, per la irresistibile tendenza dei processi politico amministrativi a generare nuovi enti, nuove competenze, nuove procedure, nel sistema pubblico, non sempre con il fine di rendere migliori servizi ma spesso con quello di controllare e gestire processi decisionali e finanziari.

Il perché di tutto questo si deve a molteplici fattori. Sullo sfondo, restano tuttavia alcune ragioni endemiche, di ordine politico e culturale,

che affliggono il nostro Paese e che risiedono nel difetto di una cultura liberale, incentrata sul cosiddetto *laissez faire*, di una amministrazione orientata al fare, che ragiona per obiettivi e non per procedure, di una politica che sappia attribuire allo Stato solo i compiti che gli appartengono, lasciando all'individuo la possibilità di organizzarsi e prosperare in un mercato al contempo libero, regolamentato e competitivo.

ABSTRACT

*More than 6 years have passed since the first decree establishing, in Italy, the Special Economic Zones (SEZs). A renewed and fruitful relationship between the public and private sectors was envisaged at the service of the economic rebirth of the South, with more efficient and faster administrative procedures, tax relief, renewed infrastructures and better connections with global markets. The experiment didn't work. Mainly because of the tendency, in our country, not to offer investors a clear and lasting pact with the public system; because of the endemic changeability of the regulatory framework; because of the irresistible tendency to generate new entities, new procedures, in the public system, for the sole purpose of controlling and managing decision-making and financial processes. What is missing is a liberal culture, centred on the so-called *laissez faire*, an administration oriented towards doing, which thinks in terms of objectives and not in terms of procedures, a policy that assigns to the state only the tasks that belong to it, leaving the individual the possibility of organizing and prospering in a market that is, at the same time, free, regulated and competitive.*

KEYWORDS: Public; Private; SEZ; Economic; Social; Territorial Cohesion; Southern Italy.