



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO

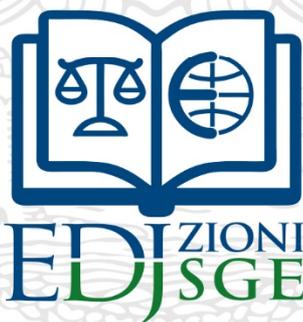


DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

ANNO VII ANNALI 2019 DEL DIPARTIMENTO JONICO ESTRATTO

GIUSEPPE MORO, PIETRO FRANCESCO PALMARIGGI

La nascita della *blue economy* e delle zone economiche speciali nel contesto globale ed europeo



DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORE DEGLI ANNALI

Nicola Triggiani

COMITATO DIRETTIVO

Nicola Triggiani, Paolo Pardolesi, Giuseppe Tassielli,
Danila Certosino, Laura Costantino, Nicola Fortunato,
Patrizia Montefusco, Angelica Riccardi, Maurizio Sozio

COMITATO SCIENTIFICO

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Daniela Caterino, Domenico Garofalo,
Concetta Maria Nanna, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Paolo Pardolesi,
Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio, Massimo Bilancia,
Annamaria Bonomo, Gabriele Dell'Atti, Michele Indellicato, Ivan Ingravallo,
Antonio Leandro, Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco Moliterni,
Fabrizio Panza, Umberto Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Umberto Violante

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco

Contatti:

Prof. Nicola Triggiani
Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici
del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Convento San Francesco
Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy
e-mail: annali.dipartimentojonico@uniba.it
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

SAGGI

Giuseppe Moro, Pietro Francesco Palmariggi

LA NASCITA DELLA *BLUE ECONOMY* E DELLE ZONE ECONOMICHE SPECIALI NEL CONTESTO GLOBALE ED EUROPEO*

ABSTRACT

Il contesto globale ed europeo ad oggi presenta particolari difficoltà economiche e rigidità dei mercati e per questo induce necessariamente allo studio di misure efficaci e innovative in grado di stimolare la crescita economica e la realizzazione di nuovi investimenti. In questo contesto risultano di particolare interesse lo studio e l'evoluzione delle opportunità legate all'istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES), intese soprattutto come laboratorio in cui promuovere e sperimentare nuovi modelli di produzione, basati sul paradigma della blue economy.

The global and European context, which today presents particular economic difficulties and market rigidity, necessarily leads to the study of effective and innovative measures capable of stimulating economic growth and the realization of new investments. In this context it is important to study the opportunities that derive from the establishment of Special Economic Zones, also intended as a laboratory in which to promote and experiment new production models, based on the blue economy paradigm.

PAROLE CHIAVE

Zone Economiche Speciali – economia circolare – sviluppo economico

Special Economic Zones – blue economy – economic development

SOMMARIO: 1. La sfida della *blue economy*. – 2. L'evoluzione delle ZES cinesi. – 3. Le ZES nel contesto globale. – 4. La ZES: un laboratorio economico. – 5. Il quadro normativo europeo e gli aiuti di Stato. – 6. Conclusioni.

1. L'attuale dibattito pubblico sul *climate change* ha sollevato importanti analisi e riflessioni attorno agli allarmanti fenomeni, con le relative cause, circa lo sfruttamento delle risorse naturali, l'inquinamento e i sistemi di gestione dei rifiuti, l'esaurimento delle fonti tradizionali di energia e l'impronta ambientale lasciata dai sistemi economici sino ad ora attuati. L'epoca che stiamo vivendo impone al mondo intero un cambio di rotta rispetto alle scelte compiute in passato, esigendo lo studio di nuovi modelli economici e produttivi in grado di rispondere non solo al rispetto dell'ambiente, ma

* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

anche capaci di dettare scelte innovative alla società. Si deve infatti spostare il focus dalla produzione di rifiuti, alla creazione di ricchezza e benessere con il riutilizzo e la rigenerazione delle risorse. Proprio con il raggiungimento di questa consapevolezza, a livello globale, le politiche legate alla *blue economy* hanno assunto maggiore rilevanza strategica. Questo modello di sviluppo è stato teorizzato dall'economista belga Gunter Pauli. Pauli ha fondato nel 1994 il network ZERI (*Zero Emission Research and Initiative*), una rete internazionale di scienziati, studiosi ed economisti che si dedicano alla ricerca di soluzioni innovative alle principali sfide che le economie e la società del mondo devono affrontare, progettando nuovi metodi di produzione e di consumo che possano ridurre al minimo gli impatti ambientali. Gunter Pauli¹ ha di fatto demolito i pilastri su cui si sono fondati i due principali sistemi economici degli ultimi anni: la *red economy* e la *green economy*, sottolineandone tutti i limiti. La prima, ponendo le sue fondamenta sul profitto, è ritenuta responsabile dell'attuale crisi economica e di aver compromesso il diritto al benessere delle future generazioni. La seconda, pur operando nell'ottica del rispetto e della tutela dell'ambiente, ha avuto come dirette conseguenze maggiori costi per le imprese e anche per un'ampia fascia di consumatori². L'economia blu, invece, si pone l'obiettivo di fare un passo avanti: "imita" la natura e trae ispirazione proprio dal funzionamento dei suoi ecosistemi dove nulla è sprecato e tutto viene riutilizzato all'interno di un processo "a cascata", che trasforma i rifiuti di un ciclo in materie prime di un altro. In senso più ampio applica i modelli osservabili in natura per replicarli con mezzi e risorse rinnovabili anche nei processi industriali. L'economia blu infatti, al pari degli ecosistemi, si pone l'obiettivo di essere del tutto autosufficiente, al contrario dell'attuale modello economico di carattere lineare in cui ogni prodotto è inesorabilmente destinato ad arrivare a "fine vita", con una azione sintetizzata in: estrarre, produrre, usare e gettare, con costi ambientali spropositati. E mentre nell'economia lineare, terminato il consumo termina anche il ciclo del prodotto che diventa rifiuto, costringendo la catena economica a ripetere continuamente lo stesso schema, un nuovo modello di economia circolare può, senz'altro, garantire un sistema in cui tutte le attività, a partire dall'estrazione e dalla produzione, sono organizzate in modo che i rifiuti siano in grado di diventare risorse e, una volta terminato il ciclo produttivo, tornare all'ambiente originario. Ma il potenziamento dell'economia circolare non è affatto un compito semplice: le politiche orientate alla sua realizzazione sono ancora piuttosto rigide, tanto nei termini di pianificazione globale, quanto nei termini di selezione dei settori industriali oggetto di rinnovamento. Al fine della sua realizzazione è fortemente necessario il contributo di

¹ G. Pauli, *Blue economy*, New Messico, 2010; Id., *The Blue Economy 3.0*, Xilibris, 2017.

² A. Berlinguer (a cura di), *Porti, Retroporti e Zone Economiche Speciali*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 204.

tutti gli attori economici, ciascuno con i propri strumenti e con le responsabilità d'azione, partendo dai governi, dalle organizzazioni internazionali, sino alle imprese e ai singoli individui³.

2. Nel 1979 le prime quattro Zone Economiche Speciali cinesi nacquero nella regione costiera sudorientale a Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen, tutte strategicamente situate tra la Cina continentale e le isole di Hong Kong, Taiwan e Macao. Si intendeva aprire vere e proprie “finestre sul mondo” per favorire il commercio internazionale. La loro istituzione, però, rispondeva ad un'esigenza più ampia del governo cinese: quella di costituire territori caratterizzati da un sistema politico, economico ed istituzionale completamente diverso dal resto del Paese e per questo in grado di ospitare la sperimentazione di riforme che, se positive, sarebbero state successivamente estese. Dopo tre decenni di autarchia ed economia pianificata, il governo stava cercando di ridefinire la propria economia nazionale aprendola agli investimenti esteri e alla sperimentazione di un processo di liberalizzazione controllata.

La Cina avviava così il suo percorso di transizione dal modello socialista a quello dell'economia di mercato⁴. Il numero delle zone industriali crebbe notevolmente nei decenni successivi, comprendendo le zone franche commerciali, le zone industriali libere ed i parchi tecnologici. Le Zone Economiche Speciali cinesi attirarono oltre il 40% di investimenti diretti esteri verso le regioni poco sviluppate e il 90% nella zona costiera, senza escludere anche gli investimenti delle aziende cinesi locali. Tuttavia la conseguente crescita rapida, e in parte incontrollata, non ha escluso effetti negativi in termini di benessere collettivo, se pensiamo alle sperequazioni fin troppo evidenti tra ricchi e poveri, ma anche in termini di inquinamento, antropizzazione del territorio e sfruttamento delle risorse naturali⁵. La primissima fase di sviluppo delle ZES, in particolare, era orientata esclusivamente verso la produzione manifatturiera, perno della strategia di industrializzazione precedente alle riforme che sono state intraprese, pertanto col tempo ha sempre più perso terreno. Ciò è avvenuto per una ragione: quel modello commerciale non si traduceva in un modello di sviluppo sostenibile. L'economia circolare è la risposta della Cina all'obiettivo di istituire, quindi, una nuova e necessaria strategia nazionale, basata su un nuovo modello di sviluppo

³ F. Mora, *Dalle ZES alla simbiosi industriale. L'evoluzione dell'economia circolare in Cina*, Tesi di laurea, Univ. Ca' Foscari, 2017.

⁴ M. Mohiuddin, M.H. Regnière, A. Su, Z. Su, *The Special Economic Zone as a Locomotive for Green Development in China*, in *Asian Social Science*, vol. 10, n. 18, 2014, p. 109 ss.

⁵ La Cina «has paid a high cost in its rapid industrialization process. At the early stage, most zones paid less attention to environmental protection while pursuing high GDP growth, and today the government has to spend billions of dollars to clean up the environment», D. Zhihua Zeng, *Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa*, Association of Southeast Asian Nations, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21854>, 2015.

economicamente, socialmente ed ecologicamente più efficiente. Durante l'inaugurazione della seconda riunione dei paesi membri del Fondo Mondiale dell'Ambiente nel 2002, il Presidente cinese Jiang Zemin sancì ufficialmente l'adozione dell'economia circolare come strategia nazionale: "Soltanto percorrendo la strada innovativa dell'economia circolare, basata sull'utilizzo efficiente delle risorse e sulla protezione ambientale, sarà possibile realizzare lo sviluppo sostenibile"⁶. Nei successivi piani quinquennali la sostenibilità economica ha assunto, sempre di più, un ruolo centrale nella programmazione economica, ponendosi ambiziosi obiettivi in termini di emissioni di CO₂, risparmio energetico, protezione e recupero dell'ambiente, risparmio del consumo dell'acqua, prevenzione o mitigazione dei disastri ambientali. Data l'urgenza del tema, se da un lato tali misure non hanno potuto sottrarsi dall'aver un impatto diretto sulle ZES cinesi, favorendone la trasformazione in aree blu, dall'altro anche le Zone Economiche Speciali sono state chiamate a contribuire in modo rilevante alla sostenibilità ambientale e alla mitigazione dei gas serra, continuando a rivestire il ruolo innato di strumento utile per la sperimentazione di nuovi modelli di sviluppo, oltre che di consolidato fattore strategico centrale per convincere le aziende di tutto il mondo a investire in Cina.

3. Per Zone Economiche Speciali si intendono, generalmente, le aree geografiche all'interno delle quali le aziende che vi operano godono di incentivi e benefici concessi dall'autorità governativa, attraverso strumenti e agevolazioni in regime derogatorio rispetto a quelli vigenti per le ordinarie politiche nazionali. Tale fenomeno ha preso avvio in Europa nel 1959 con la creazione della prima zona industriale di libero scambio a Shannon in Irlanda. A livello mondiale negli anni trenta vi fu l'avvio di simili strumenti negli Stati Uniti e solo a ridosso degli anni settanta le ZES si sono diffuse in altri Paesi, in particolare in Asia (abbiamo in precedenza trattato l'esempio delle ZES di Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen, le prima stabilite in Cina; in circa venticinque anni dalla loro creazione gli scambi commerciali sono cresciuti quasi di diciassette volte), in America Latina, in Medio Oriente e nell'Africa Subsahariana⁷. Dal punto di vista della loro gestione, le ZES che si svilupparono tra gli anni sessanta e settanta comportarono significativi investimenti da parte dei governi per la creazione di strutture, infrastrutture e per la fornitura di servizi. Inoltre erano proprio questi a provvedere alla pianificazione delle stesse, alla promulgazione del quadro normativo e all'amministrazione. Dalla fine degli anni ottanta, invece, vi fu la nascita delle prime

⁶ M. Miranda, *Riforme e sviluppo sostenibile secondo il nuovo gruppo dirigente del Pcc*, 2004, www.tuttocina.it, 2016.

⁷ W. Ge, *Special Economic Zones and the Economic Transition in China*, Economic Ideas Leading to the 21st Century, Vol. 5, Singapore, 1999.

ZES interamente amministrate e sviluppate da privati. I paesi che per primi sperimentarono questo tipo di gestione furono quelli dell'area caraibica e dell'America Centrale (Repubblica Dominicana e Costa Rica) seguiti, negli anni novanta, da Filippine, Vietnam e Thailandia⁸. Il fenomeno ZES era ed è un *trend* in continua crescita e né la globalizzazione, né tantomeno la crisi finanziaria mondiale tra il 2008 e il 2015, ne hanno rappresentato una battuta d'arresto. Infatti, se nel 2008 il numero di ZES era pari a circa 3.500⁹, tale valore è attualmente salito a oltre 4.000 e coinvolge circa 130 Paesi¹⁰. Le Zone sono prevalentemente concentrate in Asia e nella regione del Pacifico (India, Malesia, Singapore, Taiwan, Repubblica di Corea, Filippine ecc.), in America Latina (Repubblica Dominicana, Costa Rica ecc.) e nell'Europa centrale e orientale (Polonia, Ucraina ecc.).¹¹ L'elemento caratterizzante delle ZES è che esse, pur essendo fisicamente situate all'interno del territorio doganale nazionale, sono considerate aree esterne rispetto allo stesso, principio che è sancito nell'allegato D della Convenzione di Kyoto, nel quale si afferma che «*free zone means a part of the territory of a Contracting Party where any goods introduced are generally regarded, insofar as import duties and taxes are concerned, as being outside the Customs territory*»¹². Questo concetto generale si è poi evoluto nel tempo, dando vita a svariate tipologie di zone che differiscono per gli obiettivi, i mercati di destinazione e le attività consentite. La *Free trade zone* (FTZ), nota anche come *commercial free zone* e *free zone*, è una tipologia di area delimitata che offre strutture per lo stoccaggio, la distribuzione, lo svolgimento di operazioni di scambio, trasbordo, riesportazione e altre attività tutte correlate al commercio. Queste zone sono solitamente collocate nei più importanti porti di ingresso ai paesi e sono separate dal resto del territorio doganale nazionale tramite la costruzione di recinzioni per delimitare, appunto, una zona franca doganale (ZFD)¹³. I mercati di destinazione della merce prodotta all'interno delle FTZ sono sia quello del paese ospitante, sia quello estero. A riguardo, la *Colon Free Zone* di Panama è un

⁸ T. Farole, *Brief history of SEZs and overview of policy debates*, in Thomas Farole, *Special Economic Zones in Africa. Comparing performance and learning from global experience*, Washington DC, World Bank, 2011, pp. 23-60.

⁹ La presenza delle ZES ha consentito la creazione di 68 milioni di posti di lavoro e 500 miliardi di dollari di valore aggiunto. Cfr. "Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development". Research working paper; no. WPS 45869, 2008, The World Bank: Washington D.C.

¹⁰ The Economist, *Special Economic Zones: Not So Special*, April 3, 2015.

¹¹ FIAS (Foreign Investment Advisory Service), *Special Economic Zones: performance, lessons learned, and implications for zone development*, Washington DC, World Bank, 2008.

¹² World Customs Organization, *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures*. Specific Annex D, in "World Customs Organization", 20 luglio 2013.

¹³ La definizione della suddetta area è Zona Doganale Interclusa (ZFD), con un territorio definito e invalicabile. I prodotti lavorati all'interno della Zfd, destinati a paesi extra Ue, non pagano alcuna tassa: per esempio, possono arrivare i singoli componenti di un frigorifero che vengono assemblati nella Zfd; il prodotto finito riparte senza che si paghi alcuna tassa. Non solo: se un Teus (unità di misura standard del volume nel trasporto dei container) viene solo movimentato rende 30 euro, se lavorato 90.

esempio particolarmente significativo di FTZ.

L'*Export Processing Zone* (EPZ) è una tipologia di area industriale che offre impianti, servizi e incentivi speciali per lo svolgimento in particolare di attività produttive e correlate alla produzione. La merce prodotta all'interno delle EPZ è destinata esclusivamente al mercato di esportazione e non può essere rivenduta né all'interno della zona stessa, né nel mercato del paese ospitante. Le EPZ a loro volta si suddividono in due sottotipi: quelle tradizionali, all'interno delle quali sono ammesse solamente imprese che abbiano la licenza per produrre nella zona e la cui produzione sia interamente destinata ai mercati di esportazione, e quelle ibride, suddivise in due aree: una è regolata come una tradizionale EPZ (non obbligatoriamente delimitata da confini) e nell'altra possono operare imprese non regolate dal regime di EPZ, alle quali è consentito vendere i loro prodotti anche in altri mercati oltre a quello di esportazione. Attualmente le EPZ sono le zone più diffuse a livello mondiale. Tra i paesi che hanno adottato il regime di EPZ tradizionale vi sono: Taiwan, Repubblica di Corea, Filippine, India, Argentina, Repubblica Dominicana, Venezuela ecc. Tra quelli che hanno adottato il regime di EPZ ibrida vi sono: Repubblica Popolare Cinese, Thailandia, Brasile, Colombia, Honduras, Emirati Arabi Uniti ecc.¹⁴.

Quella denominata *Freeport* è una tipologia di area di grandezza decisamente maggiore rispetto a quella di tutte le altre tipologie di zona. All'interno dei *freeport* è consentito svolgere attività di ogni genere, da quelle "tradizionali" di produzione, stoccaggio ed esportazione, a quelle di vendita al dettaglio o all'ingrosso della merce prodotta dalle industrie di zona. Si distinguono per la vastissima gamma di vantaggi e incentivi offerti, in particolare l'esenzione dai dazi doganali di qualsiasi tipo di merce importata e il permesso di risiedere stabilmente nella zona per chi opera al suo interno. I mercati di destinazione delle merci prodotte in queste zone sono quello di esportazione, quello del paese ospitante (senza alcun vincolo di quantità) e, diversamente da tutte le altre zone, anche quello interno al *freeport*. Tra i paesi che hanno adottato tale regime vi sono, in particolare, India, Repubblica di Corea, Filippine, Colombia e Iran.

L'*Enterprise Zone* (EZ) è una tipologia di Zona creata perlopiù nei paesi industrializzati con lo scopo di riqualificare, tramite la concessione di convenzioni e incentivi fiscali, zone urbane o rurali degradate sia a livello fisico che economico-sociale.

Le *Free Enterprises* (FEs), chiamate anche *single factory* o *single unit EPZ*, sono imprese distribuite su tutto il territorio nazionale di uno stato e che producono merce destinata esclusivamente al mercato di esportazione. Lo stato di EPZ e gli incentivi fiscali che ne conseguono viene attribuito a determinate singole imprese, indipendentemente dal fatto che esse siano ubicate all'interno di una particolare area.

¹⁴ FIAS (Foreign Investment Advisory Service), *Special Economic Zones: performance, lessons learned, and implications for zone development*, Washington DC, World Bank, 2008.

Messico e Jamaica sono due stati che, in particolare, hanno adottato questo tipo di regime.

Nonostante la presenza di tutte queste differenziazioni, l'espressione ZES, in quanto comprensiva di ogni sottotipo, rimane quella più ampia e quindi più adatta a descrivere il fenomeno. Il termine "zona" si riferisce allo spazio delimitato dal punto di vista fisico o da quello legale, presente sul territorio nazionale; il termine "economica" fa riferimento alle tipologie di attività permesse all'interno delle zone, senza pregiudizi riguardo alla loro natura e ai loro obiettivi; il termine "speciale" sta infine a indicare il regime normativo che distingue le zone dal resto del territorio nazionale¹⁵.

Le Zone Economiche Speciali, nel contesto globale, hanno ottenuto risultati positivi, soprattutto in termini di miglioramento delle condizioni economiche dei paesi che le ospitano. Molte ZES, grazie alle strutture di alto livello e all'offerta di politiche fiscali efficaci, rappresentano il polo di maggiore attrazione di investimenti esteri della regione all'interno della quale sono collocate, riuscendo così a compensare con il resto del paese. La diretta conseguenza dell'aumento del volume degli investimenti esteri è stato quello relativo all'aumento dei livelli di specializzazione delle imprese, che hanno reclutato dipendenti dotati di competenze maggiori e hanno aumentato il valore della propria produzione. Infine un'importante effetto economico della creazione delle ZES da non trascurare risiede nell'impatto positivo che esse hanno avuto sui bilanci delle aziende operanti all'interno di esse e su quello dei governi. Le imprese ottengono i benefici maggiori dall'esenzione o dalla riduzione dell'imposta sul reddito societario, dall'esenzione dal pagamento dei dazi sulle importazioni e dall'abbattimento delle imposte dirette. I governi ottengono risorse maggiori dalle imposte sul reddito personale degli operatori di zona e dal pagamento dei dazi che le imprese di zona devono effettuare per rivendere i loro prodotti all'interno del mercato nazionale del paese ospitante.

4. L'idea di utilizzare le Zone Economiche Speciali come laboratori economici è sempre stata diffusa. L'*Organization for Economic Co-operation and Development*¹⁶, condividendo l'idea delle ZES come *economic laboratories*, sottolinea l'importanza della pianificazione nello sviluppo per l'economia dei paesi. L'*Association of Southeast Asian Nations*, nelle linee guida per le ZES¹⁷, invita a considerare tali zone come l'arena per testare le riforme economiche e i modelli produttivi che saranno attuati nel futuro. In questa direzione, e per giocare questo ruolo evolutivo

¹⁵ T. Farole, *Brief history of SEZs and overview of policy debates*, in Thomas Farole, *Special Economic Zones in Africa. Comparing performance and learning from global experience*, Washington DC, World Bank, 2011, pp. 23-60.

¹⁶ *Towards Best Practice Guidelines for the Development of Economic Zones*, oecd.org, 2009.

¹⁷ *Asean Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration*, in asean.org

fondamentale, è utile evidenziare che un modello ideale di sviluppo auspicabile per le ZES possa essere quello dei cosiddetti *Eco Industrial Parks*. Gli Eco-Industrial Parks sono comunità di imprese che avviano una collaborazione coniugando i risultati economici con la riduzione al minimo dell'impatto ambientale. Questo approccio innovativo consiste soprattutto nella ricerca di soluzioni per la progettazione ecologica di impianti, infrastrutture e di nuovi metodi di efficientamento energetico¹⁸. Inoltre, gli EIP consentono un processo di riconversione industriale di interi distretti produttivi in aree "resource-efficient"¹⁹, ottenendo tra l'altro benefici che hanno una ricaduta positiva anche sulle comunità confinanti. L'esperienza cinese per la creazione di EIP rappresenta un caso di successo, ad esempio, per la riduzione dei rifiuti industriali ad alta pericolosità. Si pensi all'intervento su settori industriali ritenuti strategici come siderurgia, energia, chimica e meccanica, allo scopo di innestare politiche di attuazione dell'economia blu e dell'economia circolare. Queste politiche sono suggerite anche dall'*United Nations Development Organization*²⁰ per sostenere la riconversione industriale e la creazione di nuovi modelli produttivi eco-compatibili. Si tratta solo di una delle molteplici ragioni per la quali le ZES possono svolgere il ruolo di incubatore formidabile delle politiche di economia sostenibile. Ciò, unito alle semplificazioni di tipo fiscale e amministrativo tipiche delle Zone Economiche Speciali, potrà favorire l'insediamento di nuove produzioni industriali compatibili con l'esigenza di tutela e rispetto dell'ambiente: tale processo non potrà che avere inizio dalla riconversione delle strutture produttive in essere.

5. La normativa europea sulle Zone Economiche Speciali rientra nell'ambito della cd. disciplina sulla concorrenza. La maggior parte dei benefici riguarda l'introduzione, a favore soltanto di determinate imprese, di contributi agli investimenti ed esenzione dal pagamento (totale o parziale) di dazi, imposte e oneri sociali. Per tale motivo possono configurare un'ipotesi di aiuto di Stato e devono essere valutate alla luce della specifica disciplina in materia: oltre all'adozione con provvedimento del Parlamento nazionale, tale decisione deve essere notificata alla Direzione Generale Concorrenza (l'organo deputato nell'ambito della Commissione Europea) per la valutazione della sua compatibilità con le norme sugli aiuti di stato²¹. Si tratta di misure fiscali che non

¹⁸ E. Lowe - S. Moran - D. Holmes, *Fieldbook for the Development of Eco-Industrial Parks*, prepared for U.S. EPA under a cooperative agreement with Research Triangle Institute, *Presentation at Partnership for the Future: 2nd Annual Conference and Workshop for Eco-Industrial Development*, Eco-Industrial Estates Asia Network, Bangkok, Thailand, 2004

¹⁹ E. Rechichian, M. Hoon Jeong, *Eco-Industrial Parks*, World Bank Group, Global Green Growth Institute, 2016.

²⁰ UNIDO *Green Industry, Policies for Supporting Green Industry*, 2011; *Unido Green Industry Initiative for Sustainable Industrial Development*, Unido, 2011.

²¹ R. De Luca, *Le Zone Economiche Speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti*

assumono carattere generale e, dunque, non prevedono come beneficiari tutti i soggetti economici operanti nello specifico territorio di un Paese comunitario. Inoltre gravano negativamente sul gettito tributario statale recando un vantaggio soltanto a determinate tipologie di imprese o prodotti. La conseguenza di tale vantaggio è spesso l'impatto negativo sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri²². Tutto ciò rende, da sempre, quella degli aiuti di Stato una problematica complessa, soprattutto in riferimento alla loro puntuale definizione e alla differenza che vi è proprio tra l'aiuto di Stato e la misura agevolativa di carattere generale. Tale differenza è da ricercare nelle rispettive definizioni contenute principalmente nell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)²³. Il primo comma dell'articolo 107 del TFUE contiene la nozione di aiuto di Stato "incompatibile". Il secondo, prevede delle deroghe *de iure* alla incompatibilità. Il terzo, prevede le ipotesi in cui la Commissione Europea può discrezionalmente dichiarare compatibile l'aiuto. A tal proposito occorre sottolineare che, se da un lato gli aiuti di Stato sono generalmente vietati, dall'altro, ai sensi del secondo comma sono da considerarsi compatibili gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori e gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali e altri eventi eccezionali. Inoltre, in base al disposto del terzo comma, possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno le misure destinate a favorire lo sviluppo economico delle regioni in cui il tenore di vita sia anormalmente basso, gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo e gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio. Alla luce della necessità di controllare tali regimi, però, gli Stati membri hanno l'obbligo di comunicare in tempo utile alla Commissione i progetti destinati a istituire gli aiuti, conformemente all'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. L'articolo 108 del TFUE attribuisce alla Commissione un ruolo di controllo sui regimi di aiuti esistenti negli Stati membri che gli consente di verificare i progetti di nuovi aiuti o modificare gli aiuti esistenti. Allorché riscontri un'incompatibilità dell'aiuto, essa può adottare una decisione con cui viene ordinato allo Stato di sopprimere o modificare la misura. Il Regolamento 659/1999 disciplina proprio la procedura di valutazione degli aiuti di Stato da parte della Commissione, vale a dire le modalità di applicazione dell'art. 108 TFUE²⁴. Gli aiuti di Stato possono essere suddivisi in tre categorie. Per quello che riguarda gli aiuti soggetti a notifica preventiva la Commissione, dopo aver ricevuto la notifica dell'aiuto da parte di uno Stato membro e aver effettuato una valutazione preliminare, ove nutra dubbi sulla

operativi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, Roma, 2017.

²² E. Caterini, E. Jorio, *Le Zone Economiche Speciali, un'occasione unica per il Sud*, Fondazione TrasPArenza, Cosenza, 2017.

²³ A. Cevese, A. Santoro, S. La Barbera, *Manuale sugli aiuti di Stato per le Camere di Commercio venete ed enti controllati*, Unioncamere Veneto, 2002.

²⁴ Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Gli Aiuti di Stato*, www.italiaue.esteri.it

compatibilità con il mercato comune, può avviare un esame formale, all'esito del quale può escludere la natura di aiuto della misura, adottare una decisione negativa, la quale sancisca cioè l'incompatibilità della misura, oppure al contrario positiva, la quale ne dichiari invece la compatibilità. Gli aiuti esenti da obbligo di notifica preventiva, invece, sono aiuti che gli Stati membri non sono tenuti a notificare preventivamente alla Commissione, bensì esclusivamente a comunicarli alla Commissione al momento della loro attuazione. Essi sono disciplinati dal Regolamento 800/2008, il quale prevede per tutta una serie di categorie di aiuti (elencate all'articolo 1) una presunzione di compatibilità con il mercato interno e le relative condizioni. Infine vi sono gli aiuti *de minimis*, disciplinati dal Regolamento n.1998/2006. Si tratta di aiuti che, collocandosi sotto una certa soglia, non devono essere comunicati alla Commissione, né in via preventiva né successivamente alla loro adozione²⁵.

6. Nei cinque paragrafi precedenti abbiamo presentato il fenomeno globale delle Zone Economiche Speciali cercando di proporre una visione d'insieme della loro evoluzione, soprattutto in qualità di affermati laboratori per testare le politiche di sviluppo del prossimo futuro. Da una parte le ZES rappresentano oggi una esplicitazione delle politiche in materia di sviluppo sostenibile. Rappresentano uno di quei fattori che caratterizzano la ricerca e la sperimentazione di modelli innovativi per il benessere e l'equilibrio delle relazioni tra uomo, ambiente ed economia. Queste relazioni, oggi, consentono all'umanità di svilupparsi e continuare a soddisfare i propri bisogni ma nello stesso tempo fare in modo che tale crescita economica sia rispettosa dei limiti ambientali. Dall'altro queste zone, per il loro corretto funzionamento, hanno necessità di una cassetta degli attrezzi ben fornita: l'assenza o quasi dei dazi sulle materie prime importate e di tassazione sull'esportazione, la esenzione dal pagamento delle tasse connesse al rilascio di autorizzazioni e concessioni, una maggiore flessibilità e autonomia nella contrattazione del lavoro e così via. Nel suo insieme si attribuisce una grande responsabilità alla *governance* dei territori, alle decisioni che essa assume ai vari livelli, nazionale, regionale e locale. Su questa capacità di integrazione si fonda, per la maggior parte, l'opportunità dell'attuazione di tali modelli e della scelta di strategie ed espedienti idonei e performanti per i rispettivi territori. In tanti Paesi del mondo, come abbiamo visto, tutto questo avviene già con successo. In Italia, invece, tutto sembra andare verso la direzione del "complicare" la questione, anziché verso quella del "semplificare" e le Zone Economiche Speciali stentano a decollare.

Guardando al contesto globale e facendo un raffronto, alla base di ciò, vi è probabilmente un regime normativo italiano ancora frammentato e, quindi, l'assenza di una legge organica. La conseguenza inevitabile di ciò è una situazione di estrema confusione dal punto di vista operativo, generata negli investitori, da una parte, e negli

²⁵ R. De Luca, *Aiuti di Stato e contributi in regime "de minimis": stato dell'arte e problematiche applicative*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, Roma, 2018.

enti territoriali a cui spetta l'iniziativa di richiesta di istituzione delle ZES e la relativa redazione di Piani di sviluppo strategico, dall'altra. Per fare un esempio e concludere: nella maggior parte degli Stati che hanno implementato con successo le ZES, vi è stata da subito l'iniziativa di istituire un'*authority* indipendente che avesse il compito di equilibrare e tutelare tutti i variegati interessi pubblici e collettivi. Nel nostro Paese, invece, l'iniziativa sembra prendere la direzione opposta, vista la recente e ulteriore frammentazione della governance con la previsione, nella Legge di Bilancio 2020, di un commissario straordinario di governo per ciascuna ZES in fase di avviamento.