

LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI NELLE TRASFORMAZIONI DELLO SPAZIO
GLOBALE*

Sara Romano**

L'unificazione dei mercati e l'intensificazione degli scambi internazionali hanno profondamente inciso e ridefinito i confini geografici degli Stati-nazione, trasformandone le società ed i relativi rapporti in uno spazio globale.

Nello specifico, gli obiettivi connessi alla competizione economica nonché allo sviluppo ed alla crescita locale hanno sovente condotto, anche attraverso il ricorso a moderne regole di diritto, ad un'innovativa conformazione di luoghi e giurisdizioni. L'ambiente internazionale, dunque, è divenuto, alla luce delle peculiarità di ciascun ordinamento, sede di emersione di originali esperienze giuridiche, connesse a necessità e ragioni territoriali.

Ed invero, i bisogni di coesione ed uniforme progresso delle singole realtà nazionali ed internazionali inducono i legislatori a sempre più efficaci interventi pubblici¹, tesi all'eliminazione – *rectius* all'appianamento – di inefficienze dei mercati e delle regole ivi istituite.

In tale contesto, quindi, lo strumento giuridico non assume veste esclusivamente regolatoria, ma istituisce incentivi, anche attraverso strumenti offerti dalla tassazione e dall'assetto procedimentale, al fine di favorire dati territori e reagire al contempo alle trasformazioni del quadro globale.

Nello specifico, è sempre più avvertita la necessità di prevedere modelli di sviluppo che siano idonei a rispondere alle nuove istanze e diritti manifestatesi nei differenti contesti locali e sovranazionali, *in primis* quelli connessi alla protezione dell'ambiente.

* Relazione del 05.12.2023, svolta presso il Dipartimento di Studi Giuridici dell'Università Commerciale L. Bocconi di Milano, in occasione dell'incontro "Diritto e...".

** Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche, *curriculum* internazionale-europeo-comparato (XXXVII Ciclo), presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) dell'Università degli Studi di Salerno.

¹ C. Golino, *Un nuovo (efficace?) modello di intervento pubblico per i territori: il caso delle Zone Economiche Speciali come strumento di sviluppo locale*, in *federalismi.it* 9 (2021) 46ss; M. D'amico, *Le Zone Economiche Speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, Milano-Napoli, 2017.

Si è consolidato un approccio di tipo “ecocentrico”, che ha condotto ad un ripensamento anche degli strumenti di mercato, in un’ottica di coordinamento con le esigenze di tutela ambientale, in assenza del quale non sembra possa effettivamente dirsi raggiunto un progresso costituzionalmente rilevante. Il mercato, e le scelte in tal senso condotte dai legislatori, sono quindi considerati funzionali alla tutela di siffatti interessi².

Simili presupposti trovano chiara espressione nel caso di talune innovative e fruttuose zone economiche speciali.

In fattispecie giuridicamente avanzate, esse hanno costituito sintesi di un sempre più avvertito procedimento di globalizzazione ed unificazione tra esigenze di sviluppo economico e tutela ambientale.

La varietà di fattispecie ricomprese entro l’espressione “ZES” (o “SEZ” – “special economic zone”), tuttavia, rende difficile offrire una precisa ed univoca soluzione del fenomeno.

Ed infatti, attesa la crescente utilizzazione dello strumento e considerata altresì la varietà di manifestazioni dello stesso, diverse sono le ipotesi riconducibili nell’alveo delle zone economiche speciali.

Basti considerare gli esempi riferiti ai porti franchi, ai parchi industriali, alle zone doganali nonché alle “export processing zones”³.

La dottrina nazionale suole, in particolare, distinguere tra due macro categorie, quella delle zone franche c.d. classiche e delle zone franche d’eccezione. Le prime sarebbero caratterizzate dal solo esonero dalla tariffa doganale; le seconde, invece, da un più ampio regime derogatorio,

² B. Pozzo, *Diritto dell’ambiente e diritto allo sviluppo: le origini*, in *Riv. giur. Amb.* (2015) 16ss; M. Delsignore, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *Lexambiente* 1(2023) 2ss.

³ Manca una disposizione normativa, sia a livello internazionale che europeo, che definisca in maniera puntuale ed armonizzata il concetto. Diversi documenti di policy hanno fatto riferimento al fenomeno delle zone economiche speciali, preferendo, tuttavia, provvedere ad analizzarne gli effetti e le peculiarità piuttosto che a renderne in via preliminare una precisa definizione. A tal proposito, UNCTAD, *World investment report: Special economic zone*, New York 2019; OECD, *Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans*, 2017, 14ss.; World Bank, *World Bank Group. 2017, Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*, Washington DC. 2017, 11ss.; *Foreign Investment Advisory Service (FIAS) occasional paper*, Washington 2008, 9ss. In ambito europeo, invece, gli unici riferimenti normativi sono rinvenibili con riguardo al regime delle zone franche e dei depositi doganali: Reg. Ue. 952/2013.

riferito a più generali vantaggi fiscali ed amministrativi, tra le quali dovrebbe essere sussunto lo strumento delle ZES⁴.

Pertanto, viste le difficoltà di delimitazione del fenomeno⁵, sembra preferibile intendere in tal sede le zone economiche speciali quali aree geograficamente delimitate, individuate entro i confini nazionali, caratterizzate da un regime normativo di eccezione. Trattasi, nello specifico, di luoghi istituiti dai singoli legislatori al fine di promuovere, attraverso il ricorso ad agevolazioni fiscali e semplificazioni burocratiche differenziate, l'attività d'impresa ed un maggiore sviluppo delle aree entro il quale esse trovano applicazione.

Il raggiungimento di tali scopi e l'applicazione dello strumento non sono, tuttavia, privi di ostacoli.

Differenti sono gli interrogativi che il medesimo elemento di extraterritorialità ha inevitabilmente posto sia rispetto ai profili di legittimità di simili sistemi derogatori, sia con riguardo alla proliferazione di anomalie giuridiche in esso sviluppatesi, anche in considerazione delle differenti vocazioni delle fattispecie ascrivibili all'istituto.

⁴ In argomento: P. Barabino, *Nuove prospettive per le zone franche: la ricerca di un paradigma*, in *Rivista di Diritto Tributario* 6 (2021) 531ss.; C. Cipollini, *Le zone economiche speciali: inquadramento sistematico e profili sostanziali in Diritto e pratica tributaria internazionale* 1 (2020) 81ss.; C. Buccico, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Diritto e pratica tributaria* 1 (2008) 108ss.; M. D'Amico, *La disciplina delle zone franche. Parte prima: la normativa comunitaria*, in *Dir. Comunitario e scambi internaz.* 3 (2011) 559ss.

⁵ All'uopo basti considerare la differente definizione dell'istituto resa dal medesimo legislatore nazionale. Nello specifico, con il D.L. 91 del 20.06.2017, convertito in L. 123 del 3.08.2017, art.4, comma 2, era prescritto che «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, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa». La successiva normazione (D.L. 124 del 19.09.2023, convertito con modificazioni dalla L. 162 del 13.11.2023, art.9), invece, definisce la zona economica speciale quale «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. A far data dal 1° gennaio 2024 è istituita la Zona economica speciale per il Mezzogiorno - ZES unica, di seguito denominata «ZES unica», che ricomprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna.».

Sembrano espandersi nuovi spazi che, sfruttando l'assenza di specifici controlli presenti nei singoli sistemi e la presenza di organizzazioni criminali in date regioni, conducono alla proliferazione di modelli "offshore" che sfuggono alla giurisdizione degli Stati di origine⁶.

L'istituzione di regimi di favore deve, quindi, necessariamente essere valutata con riferimento alle regole e ai divieti all'uopo imposti dal diritto internazionale⁷, dalle norme dell'Unione europea nonché dai dettati costituzionali e dagli ordinamenti nazionali.

Particolarmente incisiva, per quanto di specifico interesse anche rispetto all'ordinamento interno, è l'influenza del diritto europeo.

Per gli Stati membri, il riconoscimento di benefici fiscali a vantaggio di specifici territori si iscrive tra le politiche tese, dove efficacemente utilizzate, al potenziamento dell'economia nazionale e dei luoghi in ritardo di sviluppo, concorrendo in tal senso anche all'implementazione, attraverso il ricorso ad incentivi burocratici e fiscali, della coesione territoriale europea⁸.

⁶ In argomento, S. Villani, *I porti franchi del lusso: da crocevia del mercato dell'arte a strumenti di evasione fiscale, riciclaggio e finanziamento della criminalità organizzata*, in F. Amatucci, C. Fontana (curr.), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli 2022, 249ss.

⁷ Sul punto, in particolare in tema di ZES cinesi, G. Sabatino, *Zone economiche speciali ed internazionalizzazione del capitalismo di stato cinese: tendenze recenti nel prisma del diritto internazionale dell'economia*, in *Riv. del comm. Int.* 4 (2020) 1085ss., il quale precisa che, con riguardo a taluni sistemi di vantaggio previsti nelle zone economiche speciali, talvolta simili strumenti possono prevedere regimi assimilabili a sovvenzioni vietate o passibili di azione legale secondo quanto previsto dall'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative e che un quadro regolatorio per le ZES, sebbene generale, è definito dal Capitolo 2 dell'Allegato D della Convenzione Internazionale per la Semplificazione ed Armonizzazione dei Regimi Doganali dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (la cd. "Convenzione di Kyoto – revisione).

⁸ TFUE, art.174: « Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la sua azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle sue varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite». Se, nello specifico, si considera la disciplina italiana originariamente prevista in materia (introdotta con il D.L. 91/2017 e da ultimo modificata con D.L. 124/2023), apparirà manifesta l'esigenza connessa all'utilizzazione di un simile strumento tesa ad avverare la realizzazione le infrastrutture previste dagli strumenti di pianificazione adottati ai sensi dell'art. 171 TFUE nonché a garantire il corretto funzionamento delle reti europee: C. Fontana, *Zone economiche speciali e disciplina europea sugli aiuti di Stato in materia fiscale. Alcuni spunti critici*, in F. Amatucci, C. Fontana (curr.), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli 2022, 161ss. Sulle politiche di coesione, S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, in *Dir. dell'economia* 102 (2020) 425 ss; A. Lauro, *Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente*, in *Queste istituzioni* 2 (2023).

Il riferimento, allora, alla disciplina unionale in materia di aiuti di Stato *ex art. 107 TFUE* è imprescindibile.

L'attribuzione, infatti, di vantaggi territorialmente selettivi a sole determinate aree, se non ricondotta nell'alveo delle deroghe e regole espressamente previste in materia, rischia di configurare evidente violazione delle norme a tutela del libero mercato.

Pertanto, laddove istituite a favore delle regioni dei singoli Stati membri ritenute ammissibili alle deroghe prescritte dall'art. 107 TFUE, e in particolare alle disposizioni di cui alla lett. b) par.2 della medesima norma, perché aree connotate da situazioni di particolare disagio sotto il profilo della crescita economica, la disciplina delle ZES non sembra comportare particolari problemi di compatibilità europea. Invero, lo svantaggio che connota tali luoghi diviene presupposto del beneficio concesso e fondamento, per il caso nazionale, del rispetto del principio di uguaglianza sostanziale *ex art.3 Cost*⁹.

Tali profili devono, però, necessariamente essere valutati in relazione alla fattispecie concreta. Si considerino a tal proposito le trattative condotte tra la Commissione europea e la Polonia in sede di ammissione del medesimo Stato all'Unione, confluite nella necessaria rimodulazione dei regimi d'eccezione previsti nelle istituite ZES polacche, al fine di evitare distorsioni delle regole concorrenziali ma garantire ugualmente il progresso del Paese¹⁰.

Dunque, il rapporto tra lo strumento di extraterritorialità ed il territorio medesimo, anche inteso come ambiente nella sua accezione dinamica¹¹, ossia con riferimento alle caratteristiche sociali,

⁹ 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 R. Louvin (cur.), *Flessibilità fiscale e zone franche. Profili giuridici e finanziari*, Napoli 2022, 59ss. Barabino, *Nuove prospettive* cit. 562ss., il quale, nello specifico, evidenzia che: «mentre il credito d'imposta per gli investimenti effettuati nelle ZES per beni strumentali nuovi diviene immediatamente compatibile (alla luce del combinato disposto dai commi 2 e 4 dell'art.5, del D.L. n.91/2017, conv. L. n.123/2017) in forza del "solco" tracciato dall'art.14 sugli aiuti a finalità regionale agli investimenti del Regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC, Reg. UE n.651/2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE), la riduzione delle imposte sui redditi sfrutta la compatibilità tipica degli aiuti *de minimis*: sarebbe invece auspicabile elevare la "dignità" di tale aiuto al funzionamento al rango di una misura rilevante, anch'essa rispettosa dei principi sovranazionali in ragione di specifica autorizzazione della Commissione europea o, meglio, dell'attuazione delle opportunità offerte dal RGEC».

¹⁰ Tranquilli, *Le «zone economiche speciali»* cit. 425ss.

¹¹ In questo senso, V. Ficari, *Le modifiche costituzionali e l'ambiente come valore costituzionale: la prima pietra di una "fiscalità" ambientale, zone economiche speciali (ZES) e possibili zone economiche ambientali (ZEA)*, in

geografiche e giuridiche dell'area, giustifica la delimitazione spaziale delle misure d'eccezione previste, in ragione di un "superiore" interesse di sviluppo e coesione economica.

Intese in questo modo, le ZES perfettamente rappresentano la dimostrazione fisica della tensione tra il globale e il locale, in cui il locale si adatta, anche attraverso il ricorso a moderne regole di diritto, alle esigenze dei soggetti economici internazionali, al fine di partecipare al mercato mondiale¹².

La creazione di luoghi differenziati dallo Stato di origine e l'introduzione di un regime normativo d'eccezione hanno, infatti, facilitato il recupero di aree sottosviluppate, l'apertura all'ambiente globale e, più in generale, un avvicinamento tra sistemi tipicamente considerati distanti tra loro.

È certo, tuttavia, che la relazione tra l'istituzione di zone che esulano dai normali regimi normativi e il miglioramento del sistema economico non sia ovvia. È comunque sempre necessario che tale strumento si inserisca in un quadro ordinamentale sufficientemente strutturato, nel rispetto di sistemi di compatibilità costituzionale, di ripartizione di poteri tra autonomie locali, laddove previste, nonché dei principi fondamentali di ciascun ordinamento.

Nel contesto giuridico odierno, come evidenziato, la creazione di un nuovo ordine di mercato internazionale presuppone una necessaria attenzione alle istanze emergenti dalle trasformazioni imposte dalla globalizzazione, prima fra tutte quella della protezione dell'ambiente e della ricerca di strumenti di sviluppo sostenibile.

Se, infatti, tradizionalmente considerati, gli interessi di mercato e quelli connessi alla tutela dell'ecosistema sembrano essere diritti contrapposti¹³, non può negarsi come, invece, le recenti legislazioni siano sempre più animate dal rintracciare strumenti in grado di conformarli secondo una visione unitaria degli stessi.

In prospettiva comparatistica, particolarmente interessante risulta allora il confronto con il sistema cinese, che prevede una normazione specifica e piuttosto progressista in materia.

F. Amatucci, C. Fontana (curr.), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli 2022, 259ss.

¹² In questo senso, G. Galeota Lanza, *Le Zone Economiche Speciali come strumenti per lo sviluppo economico. Il caso della Polonia*, in *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia* 2 (2019) 85ss.

¹³ P. Pennasilico, *Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rassegna di Diritto civile* 4 (2016) 1291ss.

In particolare, le zone economiche speciali, introdotte in ragione della cosiddetta “politica della porta aperta”, hanno rappresentato incubatori di nuovi strumenti normativi di gestione d’impresa nonché di innovativi modelli di governance, anche in chiave “green”.

I regimi d’eccezione caratterizzanti lo strumento di extraterritorialità in esame, prima di essere rivolti al sistema economico, hanno comportato profonde innovazioni di matrice normativa rappresentatesi nelle riforme alla Legge sulla Legislazione.

Nel caso delle ZES cinesi, invero, elemento identificativo è individuato nell’idea di attrarre investimenti e sperimentare nuove forme di attività d’impresa mediante la prospettazione giuridica di nuovi territori, cui gradualmente attribuire una vera e propria autonomia regolatoria, attraverso la concessione di poteri legislativi autonomi alle competenti autorità¹⁴. Tale indipendenza, a fronte di necessità di riforma e sviluppo, trova espressione anche nella possibilità di sospendere o adattare temporaneamente, secondo peculiari disposizioni, l’applicazione del diritto nelle singole aree locali all’uopo istituite, implementando in questo modo la semplificazione delle procedure amministrative e di autorizzazione per le attività degli operatori economici. È comunque necessario, però, che non siano violate le norme fondamentali ed i principi costituzionali e che allo stesso tempo siano operate opportune motivazioni, rese *ex post*, circa le decisioni regolatorie eccezionali adottate.

«Queste innovazioni legislative sembrano indicare un mutato approccio del governo cinese verso le ZES, fondate su di un generale *favor* nei confronti dell’autonomia legislativa locale ma, dall’altra parte, fortemente bilanciato da un più complesso e stringente sistema di

¹⁴ Compiutamente in argomento: Sabatino, *Zone economiche* cit.: «il modello cinese è stato anche il primo in epoca contemporanea a concettualizzare la “zona speciale” in prospettiva giuridica, sollevando, di conseguenza, un problema di posizionamento della legislazione delle ZES nella gerarchia delle fonti del diritto... Ai primi tempi dell’era delle riforme, le ZES non godevano di formale autonomia regolatoria ed operavano invece sulla base di ordini politici che andavano a riempire gli spazi lasciati vuoti dalla scarsa legislazione economica del tempo. Per soddisfare la richiesta di maggiore certezza giuridica proveniente dagli investitori, molto presto il governo di Pechino formalizzò la decentralizzazione del governo delle ZES. Nel 1981, il Congresso Nazionale del Popolo autorizzò i governi principali a formulare specifici regolamenti sulla base delle necessità e condizioni delle zone speciali». Con riferimento ancora alla peculiarità del sistema cinese l’Autore evidenzia che trattasi di «un’area non più solo “speciale” ma altresì pienamente integrata, a livello socio-culturale, in un tessuto multinazionale e transnazionale, un’idea che per certi versi ricorda l’esistenza dei porti cinesi dell’ottocento, Hong Kong su tutti». C. Mosca, *La disciplina fiscale delle Zone Economiche Speciali in Cina*, in F. Amatucci, C. Fontana (curr.), *L’impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli 2022, 201ss.

supervisione e monitoraggio. Questo aspetto si evolve assieme ad un altro tratto rilevante delle ZES contemporanee, ossia la loro stretta integrazione con i piani e le strategie di sviluppo»¹⁵.

La connessione tra le ZES ed il sistema di pianificazione locale è, dunque, strumento di successo, potendo essa condurre ad adattamenti della medesima normazione agli interessi e necessità del territorio, anche inteso nell'accezione di ambiente, in cui esse sono istituite.

Nel caso della Cina, in particolare, il ricorso a siffatti enclaves ha consentito la sperimentazione di un nuovo modello di sviluppo, ben presto divenuto ecologicamente efficiente, finalizzato al perseguimento di una effettiva economia circolare¹⁶.

In tali territori la possibilità di testare differenti impianti regolatori modulati anche in ragione delle necessità gradualmente manifestatesi ha consentito di perseguire finalità, come quelle di progresso sostenibile, apparentemente opposte alla natura industriale cui è tesa l'istituzione delle ZES medesime. Sono state, infatti, previste in specifiche circostanze attività espressamente vietate o consentite, anche in ragione di questioni di tutela ambientale e protezione paesaggistica.

Si è sviluppata, dunque, l'idea di tendere anche attraverso l'attività di impresa alla c.d. "blue economy".

In questo senso, quindi, le zone economiche speciali concorrono alla trasformazione dello spazio globale, non senza però reagire ed adattarsi ai nuovi diritti ed interessi con essa emergenti.

È, infatti, superata l'idea che la tutela dell'ambiente possa essere realizzata esclusivamente mediante modelli autoritativi di «comando e di controllo» a favore piuttosto della necessità di perseguire tale tutela attraverso il mercato¹⁷.

¹⁵ Sabatino, *Zone economiche* cit. 1095ss.

¹⁶ Nel caso cinese, l'avvento repentino di una tanto pervasiva industrializzazione ha comportato non pochi effetti negativi in termini di inquinamento e danneggiamento dei territori. La possibilità, tuttavia, di sperimentare nuovi approcci normativi ed economici ha consentito di orientare lo strumento delle zone economiche speciali verso approdi sostenibili. In tal senso, U.P. Griffi, *Portualità e ZES nell'economia blu dell'Adriatico meridionale*, in A. Berlinguer (cur.), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Torino 2018, 203ss.

¹⁷ Cfr. D. Di Benedetto, *L'istituzione delle zone economiche speciali nel territorio ionico. Un difficile connubio tra tutela dell'ambiente e sviluppo economico*, in *Riv. Diritto dell'Impresa* 30 (2021) 63ss.

Per quanto è qui di interesse, nello specifico, vanno affermandosi nuovi modelli “green oriented” di zone economiche, quali zone franche verdi e zone economiche ambientali¹⁸, caratterizzate da un regime di favore a favore di investimenti ed attività imprenditoriali ecosostenibili.

É chiaro, quindi, che l’istituzione di simili strumenti, specie in considerazione dei recenti interventi costituzionali agli art. 9 e 41 Cost., possa, o meglio debba, essere sottoposta ai limiti, i principi ed interessi scaturenti dalle trasformazioni globali, al fine di favorire l’effettivo recupero dei territori (intesi in senso ampio) in cui le ZES sono introdotte, in una prospettiva anche di economia circolare.

Nel caso italiano, tuttavia, sembra mancare l’elaborazione di un quadro normativo organico che consenta il rapido ed efficace raggiungimento di siffatti scopi, nell’ottica di equilibrio tra diritto allo sviluppo e tutela dell’ambiente.

Invero, la disciplina in materia di zone economiche speciali è stata devoluta alla legislazione delegata, che ne ha determinato, anche di recente, un costante mutamento.

Nello specifico, la prima normazione in materia di ZES faceva unicamente riferimento agli art. 4 e 5 del D.L. 91/2017 convertito in legge 123/2017, riservando poi a regole successive, primarie e secondarie, la disciplina di dettaglio del medesimo strumento, quale, in particolare, il D.P.C.M. n.12 del 25 gennaio 2018.

Solo talune disposizioni di tali norme, tuttavia, sono espressione di un possibile richiamo, comunque non specifico e dettagliato, alla tutela ambientale.

Si considerino, in particolare, l’art.5, comma 1, lett a) del D.L. 91/2017¹⁹ introdotto in materia di semplificazione amministrativa con riferimento alla diminuzione dei tempi procedurali

¹⁸ In argomento L. Strianese, *Zone franche verdi in Italia tra principi costituzionali, aiuti a finalità regionale e sostenibilità*, in F. Amatucci, C. Fontana (curr.), *L’impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli 2022, 213ss.; Ficari, *Le modifiche cit.* 270ss.; Barabino, *Nuove prospettive cit.* 532ss.

¹⁹ Art. 5, comma 1, lett. a) del D.L. 91/2017: «Al fine di semplificare ed accelerare l’insediamento, la realizzazione e lo svolgimento dell’attività economica nella ZES unica sono disciplinati i seguenti criteri derogatori alla normativa vigente, procedure semplificate e regimi procedurali speciali applicabili. Per la celere definizione dei procedimenti amministrativi, sono ridotti di un terzo i termini di cui: agli articoli 2 e 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241; al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di valutazione d’impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS) e autorizzazione integrata ambientale (AIA); al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA); al codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e al regolamento di cui al decreto del

previsti dal D.L. 152/2006, in materia di valutazione di impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di autorizzazione integrata ambientale; nonché il peculiare coinvolgimento delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale previsto dall'art. 5 *bis*, comma 4²⁰, in sede di conferenza di servizi per il rilascio dell'Autorizzazione Unica, prescritta ai fini dell'insediamento nella medesima zona.

Ulteriori accenni, in maniera comunque non organica, sono stati poi introdotti a seguito della recente riforma in materia di ZES Unica operata con D.L. 124/2023, convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 162.

Nello specifico, l'art.11 ha prescritto che il Piano strategico della ZES unica, di durata triennale, definisca, anche in coerenza con il PNRR e con le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali europei nonché nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, 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 medesima zona, ivi compresi quelli destinati a favorire la riconversione industriale finalizzata alla transizione energetica e le relative modalità di attuazione.

Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, in materia di autorizzazione paesaggistica; al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in materia edilizia; alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di concessioni demaniali portuali».

²⁰ Art. 5bis, comma 4 del D.L. 91/2017: « Alla conferenza di servizi sono convocate tutte le amministrazioni competenti, anche per la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, demaniale, antincendio, della salute dei cittadini e preposte alla disciplina doganale. Ove le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e delle pubblica incolumità, ovvero le amministrazioni delle Regioni, si oppongano alla determinazione motivata di conclusione della conferenza ai sensi dell'articolo 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, la riunione di cui al comma 4 di detto articolo è indetta dall'Autorità politica delegata per il sud e la coesione territoriale, sulla base di una motivata relazione del Commissario della ZES interessata. Le attività propedeutiche e istruttorie necessarie all'individuazione, in esito alla riunione, di una soluzione condivisa alla luce del principio di leale collaborazione, sono svolte dal competente Dipartimento per le politiche di coesione. 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 con propria proposta motivata, secondo quanto previsto dall'articolo 14-quinquies, comma 6, secondo periodo. Qualora il progetto di insediamento della nuova attività produttiva sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale e trovi applicazione l'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, alla conferenza di servizi indetta dall'Autorità competente partecipa sempre il Commissario della ZES interessata».

Anche in questo caso, tuttavia, trattasi di un quadro ancora frammentano e lacunoso, che necessita di essere integrato al fine di perseguire un sistema del tutto idoneo a garantire un'applicazione anche "green oriented" dello strumento, al pari di quanto avviene in altri Paesi. «La Zona Economica Speciale non va, dunque, intesa come una mera zona franca assente da prescrizioni, obblighi e controlli ove rendere possibili investimenti ad alto impatto ambientale, quanto, piuttosto, come un laboratorio in cui promuovere e sperimentare nuovi modelli di produzione, basati sul paradigma dell'economica circolare (la cd. blue economy) e sull'attuazione di principi quali la riduzione dell'utilizzo delle risorse naturali, del riciclo e del riutilizzo di scarti e sottoprodotti»²¹.

²¹ In questo senso, Di Benedetto, *L'istituzione*, cit.65.