

Le ZES: uno sguardo interdisciplinare alla portualità nel Mediterraneo

E' noto il contributo che le Zone economiche speciali (ZES) stanno dando ai relativi Paesi dentro e fuori dell'Europa e del Mediterraneo. Un'Agenzia creata dall'ONU nel 1978, WEPZA (www.wepza.org), le studia da molti anni ed alcuni stimano che le ZES siano ormai, nel mondo, 5.000 circa, con una presenza occupazionale, al loro interno, di 100 milioni di persone.

Non è dunque più necessario descrivere cosa siano le Zone economiche speciali e quali benefici esse abbiano apportato ai loro Paesi promotori. Troppo nota è infatti l'impressionante crescita delle ZES cinesi, come Shenzhen, che 20 anni fa era un villaggio di pescatori con 50.000 abitanti ed oggi è una metropoli che ne ha quasi 20 milioni. Ma è soprattutto un sistema portuale che movimentata ogni anno 25 milioni di contenitori e si attesta ormai al quarto posto nella classifica dei porti industriali più movimentati al mondo, dopo Shanghai, Singapore e Ningbo-Zhoushan; avendo ormai dal 2014 superato di gran lunga Hong Kong.

Altrettanto nota è l'impressionante crescita che ha avuto Tanger Med, in Marocco, ove nel 2004 la Renault ha investito un miliardo di euro per realizzare la Dacia e dove, da allora, è sorto un sistema integrato tra porto e retroporti che oggi svetta su tutti gli altri porti africani, avendo superato anche Durban e Port Said. Tra l'altro, non mi pare secondario che pure durante la pandemia Tanger Med abbia continuato ad evolversi e crescere ancora, con un'infrastruttura (Tanger Med 2) in grado di ospitare altri sei milioni di TEU e con l'arrivo, nel gennaio 2021, della prima nave *ultra large*, dopo soli 18 mesi di lavoro, nel nuovissimo terminal Tanger Alliance.

Non credo che vi sia bisogno di soffermarsi neppure sui progressi delle Zone economiche speciali europee, essendo, tra le altre, noto lo straordinario sviluppo di Shannon, in Irlanda, ed anche quello delle Zone economiche polacche, come Katowice. Così come noti sono i passi avanti mossi da altri ordinamenti ancora, come la Turchia o l'Albania. Quest'ultima anni orsono aveva promulgato una legge individuando come ZES le aree di Koplick e Spitalla, senza con ciò renderle particolarmente attrattive. Oggi il governo albanese è tornato sui suoi passi migliorando il quadro normativo, introducendo nuovi incentivi e rendendo altre aree particolarmente appetibili, come nel caso del vecchio cimitero industriale di Elbasan.

Alla luce di questa tendenza, credo importante affermare che le ZES, che sino ad oggi hanno rappresentato un'opportunità di sviluppo nel nostro Paese, oggi sono diventate una vera e propria necessità; costretti come siamo a fronteggiare la concorrenza di quelle straniere, che si vanno moltiplicando a vista d'occhio.

E noi a che punto siamo? Com'è noto, le ZES sono state concepite ormai quasi 5 anni fa con un decreto legge (n.91) varato nel giugno del 2017 e poi convertito in legge nel successivo agosto (l.123/2017). Da allora è iniziato un iter applicativo assai tortuoso, con decreti attuativi solo in parte adottati e con una serie di successive riforme che pur avendo migliorato alcuni aspetti hanno non poco appesantito lo strumento, con l'ulteriore esito di rallentarne l'utilizzo. Anche da ultimo, col decreto semplificazioni (n.77/2021) del luglio scorso, si sono introdotte modifiche di non poco momento sia sul versante degli incentivi, che ora comprendono pure sgravi fiscali in regime *de minimis* sulle imposte dirette ed un credito di imposta su investimenti sino a 100 milioni di euro. Nel PNRR sono stati inoltre inseriti 630 milioni di euro da destinare ad opere infrastrutturali ed è mutata la governance delle ZES, con un Comitato di indirizzo diversamente composto (oggi vi partecipano pure i Consorzi industriali) e con la figura centrale del Commissario fortemente irrobustita.

Altrettanto rilevanti sono le modifiche al quadro normativo introdotte con il fine di semplificare gli *itinerari* amministrativi. Ragguardevole infatti aver qualificato le opere pubbliche e private in area ZES come indifferibili, urgenti e di pubblica utilità (art.5 bis, c.1, l.123/2017), così implicitamente apponendo loro un

vincolo preordinato all'esproprio. Assai implicante è 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 è stata 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.

Non mi pare neppure trascurabile, specie in un consesso in buona parte dedicato alle tematiche urbanistiche, sottolineare come la predetta autorizzazione unica venga qualificata come variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale col solo limite del piano paesaggistico regionale (art.5 bis, c.2, l.123/2017). Si badi bene, non di proposta di variante si tratta, come avviene nel caso del procedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), ai sensi dell'art.8 del Dpr 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.

Insomma, sono copiose le innovazioni introdotte anche da ultimo ed innegabile è stato lo sforzo profuso dal Governo nel senso di accelerare al massimo ogni procedura autorizzativa e di assenso ai nuovi investimenti nelle ZES. Non a caso, nuove riduzioni dei termini procedurali sono state introdotte ed è costante il richiamo al silenzio-assenso.

Non siamo dunque fermi e la normativa è migliorata. Tuttavia, all'interno della disciplina delle ZES, restano a mio giudizio alcuni nodi di fondo che non si è riusciti a dipanare. Avevamo infatti concepito queste ultime all'interno di un provvedimento normativo che si innestava nella riforma portuale Delrio (D.lgs 109/2016), la quale, com'è noto, ha ottimizzato la portualità introducendo la logica dei sistemi. Avevamo quindi pensato che coerentemente il baricentro delle politiche dedicate alle ZES dovessero essere le stesse Autorità di sistema portuale, le quali avrebbero garantito una idonea macchina amministrativa sotto l'egida del Segretario generale e con il coordinamento del Presidente. V'era però un vizio all'origine: la mancanza di fondi dedicati alla gestione amministrativa delle ZES. Ed il nodo, dopo poco, è venuto al pettine. Oggi assistiamo dunque ad una retromarcia della politica che ha pensato di individuare il personale e le competenze utili alla gestione amministrativa delle ZES all'interno dell'Agenzia della coesione territoriale. Così immaginando di gestire gli *itinerari* amministrativi in maniera accentrata da Roma, ove verrà allestita, a valere sui fondi del PON Governance, la segreteria di supporto alle ZES. Viene dunque da domandarsi se i Commissari governativi debbano banalmente lavorare sui territori di riferimento, presso le Autorità di sistema portuale, oppure a distanza da Roma, presso l'Agenzia della coesione territoriale. Immagino che anche loro stiano coltivando questo dubbio, non essendo chiaro ove avranno il proprio ufficio.

Non mi pare acquisito neppure l'agognato schema del "*One stop shop*" il quale, ovunque, prelude ad una reale concentrazione di competenze e di poteri in capo ad organi amministrativi che offrono soluzioni rapide ed efficienti. Nel caso delle ZES, ad oggi, le scelte fatte non sono nel senso di concentrare in capo al Comitato di indirizzo tutti i poteri autorizzativi, ciò che accade spesso all'estero. Ma di immaginare i Comitati di indirizzo come luoghi di coordinamento di pareri e decisioni adottate altrove, presso gli enti di originaria competenza, con termini temporali significativamente ridotti e con la saracinesca del silenzio assenso: un meccanismo questo che rischia però di incepparsi per la brevità degli stessi termini, la concertazione di molteplici Enti e la presenza di talune indicazioni europee non soggette a deroga. E' infatti noto che laddove la normativa europea richiede un parere (come nel caso dell'autorizzazione a svolgere emissioni in atmosfera o in materia alimentare), essa non può essere superata da norme nazionali che sostituiscono quel parere con un silenzio assenso. Per cui, il meccanismo è tutto da rodare e non mi sorprenderebbero probabili inceppamenti.

Altro vizio d'origine: la discrasia tra la durata della ZES e la durata dei benefici economici e delle semplificazioni amministrative previste. Anche questo aspetto non ha trovato risoluzione alcuna. Infatti, mentre la prima resta ancorata all'originaria previsione di 7 anni, con termine rinnovabile per due volte, la

durata degli incentivi economici non eccede mai i tre anni ed oggi anche la previsione, in capo al Commissario in qualità di stazione appaltante, di poteri in deroga alla disciplina dei contratti pubblici ha scadenza entro il 31/12/2026. Ciò che lascia immaginare una ZES più attenta a beneficiare dei fondi europei che ad attrarre investitori. Questo disallineamento è infatti antitetico alla natura stessa delle ZES, ove il pacchetto localizzativo è dirimente e di norma contiene previsioni utili a tutta la durata temporale dell'insediamento produttivo. In altri termini, questa nostra endemica incapacità di programmare viene trasferita, stante il quadro normativo, in capo all'investitore, il quale non è posto in grado di elaborare un piano industriale per tutta la durata dell'investimento.

Mi si consentano alcune brevi notazioni finali ma non meno significative.

I concetti: *Nomina sunt consequentia rerum* dice il brocardo giustiniano. Ebbene, sarebbe importante che la specialità attribuita alle ZES fosse realmente tale. Invece essa è stata negli ultimi anni viepiù tradita da un legislatore che ha largito benefici economici a tante tipologie di aree senza seguire un vero criterio di specialità. E' il caso delle zone logistiche semplificate (ZLS) nate (con la l.205/2017) come gemelle ma poi rimaste in buona parte dissociate dall'iter evolutivo delle ZES. Sono poi state istituite (con la l.141/2019) le ZEA (Zone economiche ambientali) rivolte ad attività economiche di piccola entità da promuovere nei parchi naturali. Mentre restano nel novero generale delle cd. "zone franche" le Zone franche urbane (Art.1, c.340, l.296/2006) e le Zone franche doganali (art.243, Codice doganale europeo): tutti strumenti di sviluppo economico territoriale che appaiono ad oggi disarticolati tra loro e senza una visione comune.

I tempi: le ZES stanno per compiere 5 anni; tanto è trascorso da quel giugno 2017 in cui venne varato il Dl.n. 91. Nel 2018 ho avuto modo di curare un ampio volume sulle ZES (Porti, retroporti e ZES, Torino 2018) e sulle importanti opportunità che esse lasciavano presagire. Ebbene, guardando alla situazione odierna, sono convinto che se qualcuno cambiasse la datazione di quel volume nessuno se ne accorgerebbe. Le ZES infatti, costituite quasi ovunque (salvo che in Sardegna), sono ancora ai nastri di partenza. Si tratta dunque di tempi davvero incompatibili con la *ratio* stessa dello strumento normativo il quale annovera tra i suoi elementi costitutivi proprio la celerità e la snellezza. Illusorio quindi attendersi un qualsivoglia esito dalla complessiva vicenda delle ZES se si continua a procedere a questo passo di lumaca.

I modi: il percorso accidentato e pieno di insidie che le ZES tutt'oggi ci restituiscono riflette una malintesa idea dello sviluppo economico che purtroppo non è solo italiana ma anche europea. Si ha infatti l'impressione che la UE sia ancora oggi troppo occupata a guardare a sé stessa piuttosto che a comprendere le sfide di portata internazionale che dovrebbe saper cogliere. L'esclusione dal credito di imposta ZES delle attività che riguardano settori cruciali come quello della cantieristica navale, delle attività carbonifera e petrolchimica, della generazione e trasporto di energia, delle fibre sintetiche, oltre che i comparti bancario, assicurativo e finanziario, rappresenta davvero un ossimoro. Sono infatti proprio queste le attività che dovrebbero insediarsi nelle ZES e contribuire alla loro proficua evoluzione, non restarne escluse.

Il problema è che su questo aspetto Governo italiano e UE non hanno neppure aperto un contraddittorio. Occorrerà quindi, prima della fine della pandemia, avviare un ripensamento generale del divieto di aiuti di Stato perché esso diventa davvero pregiudizievole e castrante se, dal mercato interno alla UE, ci si affaccia su quello internazionale. Un esempio per tutti: negli ultimi anni l'antitrust europeo ha vietato la fusione tra Alstom e Siemens; più tardi è stata autorizzata quella tra Alstom e Bombardier con impegni molto significativi e l'obbligo di cessare importanti sinergie internazionali come quella con Hitachi.

Ebbene se i nostri amministratori europei andassero a vedere cosa è diventata China Railways: cioè quel colosso ferroviario, di proprietà del Ministero delle Finanze cinese, che già nel 2015 aveva oltre due milioni di dipendenti e fatturati da capogiro, si renderebbero conto che i nostri *player* europei non hanno alcuna *chance* di competere con le grandi imprese governative che si affacciano sulla scena internazionale e che non soggiacciono a simili restrizioni.

Un'ultima battuta sulla programmazione, anche questa proverbiale Cenerentola in Italia, atteso il pervicace vezzo di programmare il futuro in stretta concomitanza con le leggi finanziarie di fine anno che consentono di allocare risorse nel breve termine. Essendo questo un consesso universitario, lasciatemi citare un altro aneddoto: lo scorso anno sia è affacciata qui in Italia una delegazione dell'Agenzia governativa di formazione cinese che ha socializzato con molti di noi un piano calibrato sul 2035 con un'analisi dei punti di forza e di fragilità dei sistemi cinese, europeo ed Italiano a confronto. Si trattava di una reportistica da far tremare i polsi, per lucidità e lungimiranza. Orbene, com'è possibile competere con concorrenti che sanno pianificare obiettivi e strategie con tanto anticipo quando noi non riusciamo a pianificare neppure l'anno seguente?

Insomma, sono tante le sfide che ci restituiscono le Zone economiche speciali, a partire da un indifferibile cambio di mentalità e di visione, con l'obbligo di allargare non poco i nostri orizzonti. Il mondo, il Mediterraneo, sono realtà complesse e in rapida evoluzione. Sta a noi scegliere se parteciparvi o restare a guardare. La tendenza di questi tempi mi pare di quest'ultimo segno.

Aldo Berlinguer