amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)
Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Autonomia differenziata e ZES Unica: modelli di sviluppo compatibili o contrastanti?

di **Salvatore Villani**

(Ricercatore presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II)

Sommario

1. Introduzione. – 2. L'autonomia differenziata come modello di sviluppo e come strumento di ingegneria costituzionale. – 3. Autonomia differenziata: il caso italiano in prospettiva comparata – 3.1. Autonomia e differenziazione territoriale: le esperienze estere – 3.2. Origini ed evoluzione del regionalismo italiano: tra centralismo e federalismo asimmetrico. – 4. Le ZES come istituto giuridico e come modello di sviluppo territoriale. – 5. Il sistema italiano delle ZES. – 6. Riflessioni conclusive. – 6.1. Elementi in comune e differenze tra i due modelli di sviluppo. – 6.2. Riflessioni su un'ipotesi di coesistenza, o di convergenza, tra i due modelli di sviluppo.

Abstract

Any scholar who attempts to analyze the regional development policies recently adopted in Italy cannot fail to note a huge, substantial contradiction: on the one hand, the aim is correctly to unify and simplify interventions in favor of the economically weakest areas of the country through the suppression of the eight pre-existing Special Economic Zones and the creation of a single large SEZ for the South; on the other hand, there is an insistence on continuing the implementation of Law No. 86/2024 on differentiated autonomy (the so-called Calderoli Law), even after the massive demolition intervention of the Constitutional Court (which, in addition to raising several objections to the text of the law, rejected the proposal for an abrogative referendum presented against it), with the risk of further fragmenting, rather than unifying and coordinating, the public development policies of this country.

ISSN 2036-7821

1. Introduzione.

Qualsiasi studioso si accinga ad analizzare le politiche di sviluppo regionali recentemente adottate in Italia non potrebbe fare a meno di rilevare un'enorme sostanziale contraddizione: da un lato, correttamente, si mira ad unificare e a semplificare gli interventi a favore delle aree economicamente più deboli del Paese attraverso la soppressione delle otto Zone Economiche Speciali preesistenti e la creazione di un'unica grande ZES per il Mezzogiorno; dall'altro lato, si insiste nel proseguire l'attuazione della legge n. 86/2024 sull'autonomia differenziata (cd. Legge Calderoli), anche dopo il massiccio intervento demolitorio della Corte Costituzionale (che, oltre a muovere diverse censure al testo della legge[1], ha respinto la proposta di *referendum* abrogativo presentata nei confronti della stessa[2]), con il rischio di frammentare ulteriormente, piuttosto che unificare e coordinare, le politiche pubbliche di sviluppo di questo Paese.

Si assiste, più in particolare, ad una centralizzazione delle responsabilità e del controllo delle risorse utilizzabili per la crescita ed il rilancio economico del Mezzogiorno ma, contemporaneamente, con la scusa di rendere più efficiente la gestione dei servizi pubblici e di avvicinare l'amministrazione alle esigenze dei cittadini, si devolvono funzioni e competenze a livelli inferiori di governo.

In ambiti diversi (PNRR, politiche di coesione e per il Sud Italia, sviluppo delle aree interne) si persegue una strategia dell'accentramento, prevedendo anche misure che servono a rafforzare e a rimpinguare la dotazione di risorse umane della Presidenza del Consiglio, mentre parallelamente proseguono i tentativi di attuazione del regionalismo differenziato, con il tentativo di devolvere alle regioni alcune materie non-LEP (quelle per le quali non sia prevista la preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni), che la Corte costituzionale ha sottratto al Governo per affidarle al Parlamento, senza che nessuno si renda conto che queste due dinamiche, apparentemente distinte e separate, dovranno prima o poi inevitabilmente entrare in conflitto.

È lecito chiedersi, a questo punto, se tali dinamiche siano davvero contrastanti, essendo generate da modelli di sviluppo incompatibili[3], o se sia possibile, mediante

[1] Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 192 del 14 novembre 2024, che ha dichiarato l'illegittimità di molteplici parti della legge Calderoli, fornendo, al tempo stesso, una riflessione interessantissima sulla evoluzione del regionalismo italiano e sulle regole di attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione.

[2] V. la sentenza n. 10 del 20 gennaio 2025, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* per l'abrogazione della legge Calderoli, osservando che l'oggetto e la finalità del quesito non risultano chiari e, dunque, pregiudicano la possibilità di una scelta libera e consapevole da parte dell'elettore, garantita dalla Costituzione (art. 48).

[3] Il Direttore Generale della SVIMEZ, Luca Bianchi, ha infatti ripetutamente sostenuto nel corso dell'ultimo biennio che ZES Unica ed Autonomia differenziata sono due modelli di sviluppo territoriale incompatibili e contraddittori tra loro, perché la prima mira a realizzare un rafforzamento centrale delle politiche per il Sud (accentramento), mentre la seconda, al contrario, rischia di accentuare le divisioni e di creare differenze di trattamento tra territori, "spaccando il Paese" e rendendo difficile un'azione unitaria per il Mezzogiorno. Cfr., al riguardo, R. PELOS, *Svimez, Bianchi: «Zes e autonomia differenziata incompatibili, ecco perché»*, QdS.it, 9 maggio 2024.

un'accurata pianificazione ed un forte coordinamento istituzionale, individuare un equilibrio, che consenta ad entrambi i modelli di operare efficacemente, contribuendo alla crescita del Paese e, in particolar modo, allo sviluppo del Mezzogiorno. È quanto si proverà a verificare in questo capitolo, alla luce della recente giurisprudenza costituzionale, e più precisamente della sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale, che ha profondamente modificato l'impianto originario della legge Calderoli sull'autonomia differenziata, ridimensionandone le finalità e le modalità di attuazione.

2. *L'autonomia differenziata come modello di sviluppo e come strumento di ingegneria costituzionale.*

L'autonomia differenziata, prevista nell'ordinamento giuridico italiano dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione italiana, implica intrinsecamente un'asimmetria nella attuazione delle norme che regolano la distribuzione delle competenze, delle responsabilità e delle risorse tra diversi livelli di governo (federalismo asimmetrico), che è riconosciuta attualmente, nella letteratura accademica, come un elemento intrinseco di qualsiasi sistema federale.

Originariamente, quando il concetto fu introdotto per la prima volta da Tarlton nel 1965[4], l'asimmetria era considerata una caratteristica eccezionale dei sistemi di governo multilivello e poco o per nulla desiderabile, in quanto fonte di instabilità politica, di complessità e di frammentazione. Solo successivamente tale concetto ha iniziato ad acquisire importanza ed è stato preso seriamente in considerazione, essendo sempre più riconosciuto come un metodo di risoluzione dei conflitti, o come uno strumento d'integrazione politica, culturale, religiosa e, in generale, di conciliazione delle diversità. Le asimmetrie costituzionali implicano, infatti, flessibilità negoziale ed individuano soluzioni adattive, attraverso le quali è possibile realizzare quella sintesi dinamica tra opposte esigenze e/o identità che costituisce

[4] Per una prima formulazione del concetto, v. C.D. TARLTON, *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation*, "The Journal of Politics", 27(4), 1965, pp. 861-874. Sulla sua evoluzione successiva, v. R. AGRANOFF, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Nomos-Verlag-Ges, Baden-Baden, 1999; R. BIRD, *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?*, International Center for Public Policy Working Paper Series, GSU paper0309, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2003; L. ANTONINI, *Il regionalismo* differenziato, Giuffrè, Milano, 2000; R.L. WATTS, *Asymmetrical Decentralization: Functional or Dysfunctional*, «Indian Journal of Federalism», 2004, pp.1-42; R. CONGLETON, *Asymmetric federalism and the political economy of decentralization*, in E. AHMAD e G. BROSIO, *Handbook of fiscal federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006, pp. 131-153, 131-153, M. BURGESS, *The paradox of diversity – asymmetric federalism in comparative perspective*, in F. PALERMO, C. ZWILLING e K. KÖSSLER (a cura di), *Asymmetries in Constitutional Law, Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Europäische Akademie Bozen/Accademia Europea, Bolzano, 2009, pp. 21-35; F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, «Le istituzioni del federalismo», 2, 2018, pp. 255-271; M. SAHADŽIĆ, *Asymmetric vs. symmetric federalism: equity vs. equality*, in J. KINCAID e J.W. LECKRONE (a cura di), Teaching federalism: multidimensional approaches, Edward Elgar, Cheltenham, 2023, pp. 165-175.

ISSN 2036-7821

molto spesso, nella evoluzione dei sistemi di governo multilivello, la via più appropriata per salvaguardare l'integrità e l'indipendenza politica dello Stato.
L'asimmetria è così divenuta, come risulta anche da studi recenti, uno strumento di ingegneria costituzionale che serve a gestire l'unità e la diversità, bilanciando il principio di uguaglianza e la necessità di differenziazione. Per questa ragione esso è anche considerato, in termini di teoria della comparazione, come un "crittotipo", ovverosia come un modello giuridico implicito ed imprescindibile di ogni ordinamento composto, adatto a risolvere i problemi di quei paesi che ospitano gruppi o comunità eterogenee, specialmente se concentrate territorialmente[5]. In questi contesti, infatti, l'entità e la natura dell'asimmetria tollerabile o necessaria diventa spesso un'opzione interessante per affrontare meglio problemi specifici di un territorio (ad es. aree montane, isole, o zone economiche particolari) e per assicurare l'unità politica, nonché un'efficiente ed uniforme erogazione dei servizi pubblici.
Risultati di ricerche recenti mostrano che gli accordi asimmetrici sono diventati, così, sempre più comuni[6]. Un numero crescente di paesi si sta muovendo verso forme di decentramento asimmetrico, optando per un'assegnazione differenziata di competenze e/o di funzioni tra i governi subnazionali per lo stesso livello di amministrazione. Mentre però fra gli anni '50 e gli anni '70 del secolo scorso gli accordi asimmetrici si diffondevano soprattutto a livello regionale, la tendenza attuale sembra essere quella che vede l'adozione di forme di decentramento asimmetrico principalmente a livello delle aree urbane capoluogo. Ciò si verifica probabilmente perché i benefici dell'urbanizzazione e delle economie di agglomerazione sono oggi largamente riconosciuti ed accettati come motori fondamentali della crescita economica[7].

3. Autonomia differenziata: il caso italiano in prospettiva comparata.

3.1. Autonomia e differenziazione territoriale: le esperienze estere.

Le motivazioni che giustificano l'adozione di un modello di federalismo asimmetrico

[5] Cfr. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, op. cit., 2018, pp. 258-259.

[6] Tra il 1950 e il 2016, la quota di paesi che hanno implementato accordi asimmetrici è raddoppiata. Questo sviluppo non sorprende molto, considerando le notevoli differenze tra le regioni all'interno dei paesi e gli elevati costi di un'applicazione uniforme del decentramento. Sul punto, cfr. D. ALLAIN-DUPRÉ, I. CHATRY e A. MOISIO, *Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications*, OCSE, Parigi, 2020.

[7] Studi recenti forniscono, tuttavia, una prospettiva critica e più sfumata sugli effetti dell'urbanizzazione e delle economie di agglomerazione, sottolineando che la crescita urbana non è meccanica, dipendendo dalla capacità delle città di innovare e di attrarre funzioni di alto livello, e proponendo modelli che tengano conto delle specificità territoriali e della qualità urbana (disegno urbano, ambiente, cultura) per evitare squilibri economici e sociali. Cfr. R. CAMAGNI, L. DIAPPI e G. LEONARDI, *Urban growth and decline in a hierarchical system: a supply-oriented dynamic approach*, «Regional Science and Urban Economics», 16 (1), 1986, pp. 145-160; R. CAMAGNI, R. CAPELLO e A. CARAGLIU, *Crescita urbana e cambiamento strutturale: il ruolo delle economie di agglomerazione dinamiche*, «Scienze regionali», 2, 2016, pp. 15-35.

ISSN 2036-7821

risiedono nel riconoscimento delle diversità storiche, culturali, linguistiche e territoriali tra gruppi sociali che – nell'ambito di una collettività organizzata – sviluppano una comune coscienza politica e sociale e che decidono, conseguentemente, di stabilire un'entità sovrana, lo Stato, per autogestirsi. Esse si manifestano sia negli Stati unitari che in quelli federali, rispondendo ad esigenze di specificità, di coesione sociale – attraverso la concessione di poteri diversi ad enti territoriali diversi – e di bilanciamento dell'unità nazionale con l'autonomia locale. Col tempo, tuttavia, è stato appurato che l'asimmetria è una caratteristica fondamentale degli Stati federali, sebbene all'interno degli stessi possano riscontrarsi diversi gradi[8] e diverse forme[9] di asimmetria.

La concezione simmetrica del decentramento è invece intimamente connaturata alla genesi dei modelli federali tradizionali, i quali sono tesi a realizzare l'unione di entità ugualmente sovrane e, dunque, attente ad assicurare che ogni parte dell'accordo su cui si fonda la predetta unione abbia lo stesso peso e la stessa voce nella gestione del potere federale, garantendo così un'uguaglianza politica tra i soggetti fondatori[10]. Anche le "federazioni più simmetriche" (ovvero i modelli federali più stabili, come gli Stati Uniti e la Svizzera) presentano, tuttavia, elementi di asimmetria e devono gestire intrinseche disuguaglianze di potere e di risorse, che implicano una continua negoziazione e competizione tra le parti[11]. Alcune federazioni stanno anzi sperimentando nuove forme di asimmetria e di competizione intergovernativa, come la Germania, dove tutte le entità politiche ed amministrative di primo livello (i *Länder*) godono dello stesso grado di potere legislativo e delle stesse responsabilità, ma le riforme federaliste del 2006 hanno anche previsto il diritto delle stesse, nell'ambito delle materie di legislazione concorrente (*Konkurrierende Gesetzgebung*), di legiferare in assenza di intervento federale e la potestà di adottare leggi più flessibili in deroga a quelle federali (la cd. "legislazione derogatoria", o *Abweichungsgesetzgebung*) in materie specifiche, come l'istruzione ed il pubblico

[8] Alcuni paesi federali (come il Belgio, il Canada, l'India, la Russia e la Spagna) sono, infatti, solo alquanto asimmetrici, mentre altri (come l'Australia, l'Austria, la Germania, la Svizzera e gli Stati Uniti d'America) tendono ad esserlo molto di più. Cfr. D. ALLAIN-DUPRÉ, I. CHATRY e A. MOISIO, *Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications*, OECD Regional Development Papers No. 10, 2020, pp. 7-11.

[9] Generalmente si distinguono due forme di asimmetria: l'asimmetria costituzionale (o *de jure*), che si traduce in una differenziazione di poteri, di diritti e/o di competenze sancita da una previsione costituzionale esplicita, e l'asimmetria politica (o *de facto*), che invece deriva da accordi, da prassi politiche o da circostanze concrete (fattori etnici, religiosi, linguistici, culturali, politici, economici e sociali), che creano disparità reali di autonomia e/o di risorse tra enti territoriali o tra soggetti politici. Per ulteriori approfondimenti al riguardo, cfr. comunque M. SAHADŽIĆ, *Asymmetric vs. symmetric federalism: equity vs. equality*, op. cit., 2023, pp. 166-167 e D. ALLAIN-DUPRÉ, I. CHATRY e A. MOISIO, *Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications*, op. cit., 2020, pp. 7-11.

[10] Sul punto, cfr. F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, «Federalismi.it» n.3/2007.

[11] Cfr., al riguardo, D. ALLAIN-DUPRÉ, I. CHATRY e A. MOISIO, *Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications*, op. cit., 2020, pp. 12-27.

impiego[12].
Negli Stati unitari, invece, il principio fondamentale è costituito generalmente dalla simmetria, finalizzata alla realizzazione dell'equità e dell'integrazione politica delle diverse parti del paese. Esempi di tale approccio comprendono il Cile e la Francia ("une et indivisible"). Attualmente, tuttavia, in alcuni Stati unitari si riscontrano anche forti elementi di asimmetria, come in Spagna (ove Catalogna, Paesi Baschi e Galizia, assieme ad altre comunità autonome storiche, godono di poteri legislativi, finanziari e amministrativi estesi), in Danimarca (ove le Isole Fær Øer e la Groenlandia godono di un ampio potere di autogoverno, con autonomia su quasi tutte le materie interne, pur rimanendo parte integrante del Regno danese), nel Regno Unito (attraverso la *devolution*, che ha trovato sostanziale attuazione con le riforme costituzionali attuate a partire dal 1998) e in altri paesi caratterizzati da forti divari territoriali, o da differenze significative tra aree più sviluppate e dinamiche e regioni periferiche, come nel caso della Finlandia[13], della Francia[14] e del Portogallo[15].
In tali paesi, accade infatti che le popolazioni residenti nei territori periferici si sentano a volte marginalizzate, oppure non adeguatamente rappresentate. Ragion per cui comprenderne le esigenze, ed accoglierne le conseguenti istanze di autonomia (politica e fiscale), può contribuire al contenimento delle spinte secessioniste e a mantenere la stabilità politica della nazione.
L'Italia potrebbe esser compresa fra questi esempi, ma presenta elementi che lo rendono, a ben vedere, un caso a sé, meritevole di essere analizzato attentamente.

3.2. Origini ed evoluzione del regionalismo italiano: tra centralismo e federalismo asimmetrico.

Nella storia della nazione italiana, il dibattito storico-istituzionale sul modello di distribuzione del potere politico-amministrativo è stato sempre condizionato dall'alternanza (e dalla tensione) tra centralismo e federalismo[16]. Quest'ultimo, fra

[12] Per una analisi di queste nuove forme di asimmetria e di competizione intergovernativa, v. B. BALDI, *Il federalismo competitivo: l'Italia in prospettiva comparata*, «Teoria politica» n. 2, 2009, pp. 1000-1032; R.W. BAHL, *Changing federalism: Trends and interstate variations*, in T.R. SWARTZ, J.E. PECK (a cura di), *The changing face of fiscal federalism*, Routledge, London-New York, 2020, pp. 56-87.

[13] La Finlandia mostra, infatti, un forte contrasto tra l'area di Helsinki (capitale e fulcro economico del paese) e le vaste e scarsamente popolate regioni settentrionali ed orientali, che affrontano sfide demografiche legate all'invecchiamento e difficoltà economiche dovute alla minore densità di infrastrutture tecnologiche.

[14] La Francia è notoriamente caratterizzata da una forte urbanizzazione, ma presenta divari significativi tra le aree metropolitane (Parigi, Lione, Marsiglia), le regioni periferiche (specialmente quelle rurali di montagna, costiere o le ex aree industriali in crisi), con divari di reddito e di opportunità occupazionali, e quelle ultraperiferiche, come i dipartimenti d'oltremare come La Riunione e Guadalupa, che rimangono tra le regioni con il più alto rischio di povertà nell'Unione Europea.

[15] Il Portogallo evidenzia una netta dicotomia tra il dinamico litorale (Lisbona, Porto, Algarve) e l'entroterra rurale, afflitto da problemi demografici (invecchiamento della popolazione e spopolamento) ed economici.

[16] Per approfondimenti, v. A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2016; L. VANDELLI, *Le regioni italiane tra federalismo e centralismo*, in A. LANZANI,

l'altro, era originariamente considerato un'opzione minoritaria, fortemente avversata dalle forze politiche dominanti, specialmente nell'Ottocento e fino all'inizio del secolo scorso, quando si preferiva un assetto centralizzato all'autonomia regionale, che era invece vista come una minaccia per l'unità nazionale. Il centralismo, infatti, era funzionale all'indirizzo militarista del nascente Stato italiano e alle condizioni di finanza pubblica di particolare delicatezza che esso dovette subito affrontare[17].

A cavallo dei due secoli si aprì, poi, la breve stagione del municipalismo, caratterizzata da un'intensa attività dei Comuni, specialmente delle grandi città, che diventarono ben presto luoghi di produzione della ricchezza industriale ed attori fondamentali nella modernizzazione del Paese. Fu un'epoca, infatti, di trasformazioni sociali ed economiche profonde e di spinte autonomiste, presenti soprattutto nelle città industriali del Nord (come Milano e Bologna), che riflettevano un desiderio di maggiore autonomia gestionale, probabilmente legato alla crescita economica, ma che furono soffocate dal ritorno al centralismo statale imposto dalla guerra e consolidato dal regime fascista, che invece privilegiava il controllo unitario su larga scala per scopi politici e di mobilitazione nazionale.

Dopo il centralismo fascista, fu la Costituzione repubblicana del 1948 a segnare il ritorno faticoso e graduale a forme di decentramento o di federalismo, anche se l'attuazione piena dei principi costituzionali, soprattutto per quanto concerne l'autonomia delle Regioni a statuto ordinario, richiese decenni, concretizzandosi significativamente solo a partire dal 1970 e con riforme successive, come la prima Legge Bassanini (la legge n. 59/1997) e la legge n. 265/1999, confluita nel Testo Unico degli Enti Locali (la legge n. 267/2000), tramite le quali fu introdotto nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà verticale e favorito il decentramento amministrativo, e tramite la Riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione.

Il dibattito sul modello istituzionale si spostò, dunque, per diversi decenni, a Bruxelles. Mentre infatti l'Italia viveva il periodo d'oro della ricostruzione post-bellica e del miracolo economico, si gettavano le basi per l'integrazione europea e, con i Trattati di Roma del 1957, nascevano la CEE (la Comunità Economica Europea)

M. BOLOCAN GLDSTEIN e F. ZANFI (a cura di), *L'Italia e le sue Regioni*, Enciclopedia Treccani, 2015, pp. 51-63; e, più recentemente, L. DURST, *L'organizzazione territoriale in Italia tra regionalismo e autonomia differenziata: un percorso degli ultimi venti anni*, «NOMOS. Le attualità del diritto», 3, 2024, pp. 1-32.

[17] Il percorso di messa in ordine dei conti pubblici del nascente Regno d'Italia fu un'impresa difficile, dominata dal risanamento finanziario post-unitario, che si poneva l'obiettivo di unificare i debiti preesistenti degli Stati preunitari ed affrontare l'enorme deficit che ne conseguì. Un obiettivo, questo, che fu raggiunto solo nel 1875 con il primo pareggio di bilancio, realizzato sotto il governo Minghetti e grazie anche alla programmazione finanziaria quinquennale del Sella (1871), ministro delle finanze in diversi governi (in particolare, dal 1869 al 1873 nel governo Lanza) e ideatore di una politica di forte rigore finanziario (proseguita con intensità dai successivi ministri della Destra Storica), che fu essenziale per il consolidamento dello Stato unitario e per il processo di risanamento post-unitario. Sul contributo di Sella al pareggio di bilancio, sia pure raggiunto dopo di lui, e sulla sua politica fiscale, v. A. QUADRIO CURZIO, *Il fisco giusto di Quintino Sella: Una lezione che ci lega all'Europa*, «Corriere della Sera», 23 giugno 2011; F. SALSANO, Quintino Sella ministro delle finanze. Politiche per lo sviluppo e i costi dell'Unità d'Italia, Il Mulino, Bologna, 2013.

ISSN 2036-7821

e l'Euratom (Comunità Europea dell'Energia Atomica). L'Italia era comprensibilmente concentrata sul suo sviluppo economico interno e doveva affrontare il complesso problema delle profonde disparità territoriali, emerso subito dopo l'Unificazione, a causa della arretratezza economica, sociale ed infrastrutturale del Mezzogiorno. Fu così che, nel 1950, venne costituita la Cassa per il Mezzogiorno, sulla base di un modello teorico originale e di un grande progetto di sviluppo dell'economia italiana intesa nel suo complesso[18].

Ancora una volta il centralismo prese piede per dar vita, tuttavia, ad un'esperienza (le politiche di intervento straordinario nel Mezzogiorno: 1950-1992) tanto importante quanto eccezionale per il nostro Paese, che produsse (anche perché favorita da una speciale convergenza di interessi e da un'ampia collaborazione istituzionale) risultati davvero significativi, sia in termini di sviluppo economico che di infrastrutturazione del territorio.

La svolta negativa prese avvio, invece, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, previste dalla Costituzione del 1948, ma attuate concretamente solo nel 1970. Esse, infatti, si inserirono nella gestione della Cassa, generando quella commistione tra tecnici e politica che fece gradualmente perdere efficienza alla sua azione e determinando il fallimento di quella fortunata iniziativa (l'intervento straordinario nel Mezzogiorno) tanto faticosamente avviata. La Cassa per il Mezzogiorno fu così soppressa e posta in liquidazione (tramite il Decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 1984) per essere sostituita, due anni dopo, dall'Agenzia per la promozione e per lo sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud).

Il centralismo, dunque, avendo esaurito la sua capacità di governare i processi di sviluppo, cedeva nuovamente il passo al municipalismo, con l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci (Legge n. 81/1993), che vide i primi cittadini assurgere a nuovi protagonisti della politica, sia a livello locale che nazionale, e condusse alla sperimentazione di nuove forme di impegno civico e politico, ponendosi in rottura con i partiti tradizionali, che (con lo scandalo di Tangentopoli) attraversavano invece una profonda crisi di legittimazione.

Fu allora che riprese piede il dibattito sul decentramento e, con le revisioni

[18] Per ulteriori approfondimenti sull'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno e sulle politiche di sviluppo territoriale avviate in passato nel nostro paese, vedasi PESCATORE, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1962; TREZZANI, *Dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1-3, 1995, pp. 305-317; D'ANTONE (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, Vol. 7, Bibliopolis, Napoli, 1996; GIANNOLA, *La Cassa: protagonista e strumento delle politiche di sviluppo*, in AA.VV., *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Quaderni SVIMEZ, numero speciale 44, Grasso, Roma, 2014; ZOPPI, *La Cassa per il Mezzogiorno tra amministrazione e letteratura*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 35(2-3), 2021, pp. 393-401; LEPORE, PALERMO e RAMAZZOTTI, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 35(2-3), 2021, pp. 521-555; DANDOLO e AMOROSO, *L'intervento straordinario e l'integrazione europea. Dibattito, modelli e industrializzazione del Mezzogiorno*, «Informazioni Svimez» e la cultura del novo meridionalismo (1961-1973), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022.

costituzionali del 1999 (elezione diretta dei presidenti delle regioni) e del 2001 (riforma del Titolo V), iniziò l'era del regionalismo spinto che ha alimentato, negli ultimi decenni, le richieste di autonomia differenziata avanzate da alcune Regioni dell'Italia centrosettentrionale (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) in base all'art. 116, terzo comma, della Costituzione[19]. Da quel momento il dibattito sul decentramento si è nuovamente intensificato, ma è stato anche caricato di valori e di significati impropri, che hanno finito per trasformare il modello istituzionale del paese, spingendolo sensibilmente, con l'approvazione della legge n. 86/2024 (la cd. "Legge Calderoli sull'autonomia differenziata"), oltre i limiti legali consentiti. La legge citata, a seguito del ricorso di quattro Regioni (Puglia, Sardegna, Toscana e Campania), è stata infatti immediatamente sottoposta alla valutazione della Corte costituzionale per verificarne la conformità alla Costituzione (sentenza n. 192 del 2024) e, poi, per valutare l'ammissibilità di un referendum popolare di abrogazione totale della legge (sentenza n. 10 del 2025).

La Corte ha così dichiarato, nella sua prima sentenza, la parziale illegittimità costituzionale del provvedimento, offrendo indicazioni essenziali sul modello di differenziazione previsto dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione e stabilendo i punti cardine, che costituiscono anche i confini entro cui l'attuazione della norma citata può legittimamente avvenire. In estrema sintesi[20], a tale riguardo, il Supremo Giudice delle leggi ha precisato che:

a) l'art. 116, terzo comma, della Costituzione non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana e con essa armonizzata;
b) una componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione è certamente rappresentata dal regionalismo, ma essa va attuata nel rispetto di tutti gli altri principi fondamentali che la caratterizzano, e cioè del principi di coesione sociale e di solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni (artt. 119 e 120 Cost.), di unità giuridica ed economica della Repubblica

[19] Per una analisi di questa fase del dibattito sul decetramento e dei primi tentativi di attuazione dell'art- 116. Comme terzo, Cost., v. D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019; S. VILLANI, *Regionalismo fiscale differenziato. I privilegi dell'autonomia e i problemi del Mezzogiorno*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 33(3-4), 2019, pp. 963-996; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (… ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, «Federalismi.it», (13), 2003, pp. 1-16; e, più recentemente, F. CONTE, *Il futuro del regionalismo differenziato: tra sfide complesse e opportunità di innovazione per l'Italia*, «Amministrativ@mente», 4. 2025, pp. 1742-1778; M. BORDIGNON, L. RIZZO e G. TURATI, *Il percorso di attuazione dell'autonomia differenziata: evoluzione storica e prospettive*, «Economia Italiana», 1, 2025, pp. 5-51.

[20] Per un commento più dettagliato sui contenuti della sentenza e sulle questioni che restano ancora irrisolte, v. T.F. GIUPPONI, *Cronaca di una morte annunciata?: cosa rimane del regionalismo differenziato dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, «Istituzioni del federalismo», XLVI, 1, 2025, pp. 37-47 e G. GARDINI, *La Corte costituzionale riscrive il regionalismo differenziato, ma molte questioni restano ancora senza risposta*, «Istituzioni del federalismo», XLVI, 1, 2025, pp. 7-16.

(art. 120 Cost.), di eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.) e di garanzia effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), il cui indebolimento potrebbe sfociare nella stessa crisi della democrazia;

c) l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni (e non intere materie), di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria;
d) secondo la prospettiva costituzionale, incentrata sul principio di sussidiarietà, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative ed amministrative tra lo Stato e le regioni o la singola regione, nel caso della differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost., non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche; il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*;
e) la ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali e, in questa prospettiva, l'adeguatezza dell'attribuzione di una di esse ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo a tre criteri: l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione;
f) ciascuna regione può chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione, ma trattandosi di una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni, essa va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione ed al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta; l'iniziativa della regione e l'intesa previste dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico (come, peraltro, suggerito dalla Banca d'Italia nella memoria del 27 marzo 2024, audizione davanti alla I Commissione, Affari costituzionali, della Camera dei deputati).

4. Le ZES come istituto giuridico e come modello di sviluppo territoriale.

Il fenomeno delle ZES non può essere correttamente inquadrato ed analizzato se si

ISSN 2036-7821

ignora o se si trascura di prendere in considerazione la sua natura bifronte, di fenomeno giuridico ed economico ad un tempo: in alcuni paesi lo Stato, prendendo consapevolezza dei propri fallimenti, sceglie di autolimitarsi, di ridimensionarsi, lasciando spazio al mercato e creando un quadro normativo e fiscale favorevole al fine di attrarre gli investimenti e di facilitare lo svolgimento dell'attività economica in determinate aree del proprio territorio, delimitate amministrativamente (tramite perimetrazioni geografiche definite per legge) ed intercluse (ovvero separate fisicamente dal resto del territorio nazionale), ma non necessariamente recintate nella loro interezza (poiché spesso coincidono con interi territori comunali o ampie aree industriali e/o portuali) e a volte anche protette fisicamente[21].

Da un punto di vista economico, potremmo dunque considerarlo uno speciale strumento di intervento pubblico nell'economia[22], che consente di fornire risposta a situazioni tipiche di inefficienza, e a volte anche di ampi settori del sistema economico, ma che richiede al tempo stesso, per avere successo, l'intervento attivo dei governi ed una fruttuosa interazione tra le amministrazioni pubbliche ed il settore privato[23].

Si potrebbe tuttavia considerarlo anche una sorta di bene pubblico, che diventa escludibile, attraverso la previsione di particolari regole o condizioni di ammissione, ma non rivale, trattandosi di un bene il cui utilizzo da parte di una persona non riduce la disponibilità per altri. Esso può essere caratterizzato, al limite, da una bassa rivalità nel consumo. Siamo in presenza, in altre parole, di una specie di *club good*, che non va inteso, però, come un vero e proprio bene di club *à la Buchanan*, poiché le ZES, generalmente, qualunque sia il modello istituzionale concretamente adottato, sono gestite dai governi o da enti pubblici, e non direttamente dalle aziende situate nelle zone interessate.

Da un punto di vista giuridico, invece, siamo di fronte ad un istituto di "diritto economico unilaterale", una sorta di "compromesso unilaterale" tra Stato e mercato[24], che implica la rinuncia dello Stato ad esercitare la propria sovranità fiscale e/o

[21] La protezione fisica e la sorveglianza sono caratteristiche tipiche delle zone franche doganali. Per una definizione della natura giuridica delle ZES, v. comunque S. VILLANI, *Porti franchi e ZES: della mitologia e dei rischi di utilizzo improprio di una categoria di istituti vagamente definita e camaleontica*, «Amministrativ@mente», 2, 2023.

[22] Sulle ZES come strumento di intervento pubblico, finalizzato alla promozione degli investimenti e dello sviluppo economico, v. R. ARBOLINO e T.L. LANTZ, *La ZES come motore di sviluppo*, in R. REALFONZO, a cura di), *Le politiche per lo sviluppo in Campania ZES, piano del lavoro, aree di crisi*, UniorPress, Napoli, 2021; C. GOLINO, *Un nuovo (efficace?) modello di intervento pubblico per i territori: il caso delle Zone Economiche Speciali come strumento di sviluppo* locale, «Federalismi. it» n. 9, 2021, pp. 46-81. Per una analisi delle questioni problematiche dei rischi di evasione e frode fiscale correlati alle ZES, v. invece S. VILLANI, *Porti franchi e ZES: dai vantaggi spesso mitizzati ai gravi rischi di evasione fiscale*, «Diritto e processo tributario», 9(2), 2023, pp. 247-304.

[23] Così, per esempio, R. NARULA e J. ZHAN, *Using special economic zones to facilitate development: policy implications*, «Transnational Corporations Journal», 26(2), 2019.

[24] Sulla concezione delle ZES come «nuovo unilaterale compromesso tra Stato e mercato», cfr. J. CHAISSE e G. DIMITROPOULOS, *Special Economic Zones in International Economic Law: Towards Unilateral Economic Law*, «Journal of International Economic Law», 24, 2021, pp. 229-257.

amministrativa e, contestualmente, la previsione di un regime normativo speciale, derogatorio rispetto alla legislazione nazionale, che prevede semplificazioni burocratiche, flessibilità dei rapporti di lavoro, aiuti economici ed agevolazioni fiscali con funzione compensativa e/o promozionale, rivolte a determinate aree geografiche ed, indirizzate all'interno di queste, a particolari categorie di imprese e/o ad attività economiche.

I regimi ZES nazionali sono infatti regimi di eccezione e di differenziazione, istituiti tramite una legislazione economica derogatoria, ovvero differente rispetto a quella vigente nel resto del paese, che si pone l'obiettivo specifico di creare isole di vantaggio competitivo, ove è più facile investire ed esercitare in generale un'attività economica, grazie ad incentivi fiscali (credito d'imposta per beni strumentali, detassazione, riduzione dazi), procedure amministrative semplificate e supporto infrastrutturale e/o logistico[25].

Le diverse tipologie di ZES esistenti nel mondo condividono dunque una caratteristica fondamentale: funzionano tutte come regimi normativi distinti e separati dai rispettivi ordinamenti giuridici nazionali e dal più ampio ordine economico globale. Elemento cruciale di questi istituti non è – come comunemente si ritiene – la varietà di definizioni formulate per descriverne le molteplici tipologie, ma la diversità istituzionale che le ZES generano attraverso pratiche di *governance* uniche[26].

Per una chiara comprensione della natura giuridica e della funzione di questi istituti, che stanno emergendo sempre più come un fenomeno economico e giuridico globale, è necessario pertanto considerare la loro duplice identità di strumenti di sviluppo e di anomalie normative, che consentono agli Stati di testare e di sviluppare nuove politiche pubbliche su una scala ridotta, localizzata, evitando di fare ricorso ai tradizionali strumenti del diritto internazionale dell'economia (ad esempio, evitando di stipulare accordi o intese bi- o multi-laterali con altri paesi).

5. Il sistema italiano delle ZES.

Nel diritto tributario italiano vigente si distingue, attualmente, tra zone franche doganali (d'ora in poi, ZFD), zone franche urbane (ZFU), zone economiche speciali (ZES) e zone logistiche speciali, nella versione cosiddetta "semplificata" ed in quella "rafforzata" (d'ora in poi, rispettivamente, ZLSS e ZLSR). È necessario chiarire, tuttavia, che le norme che disciplinano tali istituti, nel corso degli anni, hanno subito una certa evoluzione. Non siamo davanti ad una storia così lunga come quella delle

[25] Per un'analisi delle ZES come caso emblematico di applicazione dello "stato di eccezione" agambeniano quale paradigma dominante di governo delle relazioni economiche transnazionali, v. L. COTULA, *The state of exception and the law of the global economy: a conceptual and empirico-legal inquiry*, «Transnational Legal Theory», 8(4), 2017, pp. 424-454.

[26] In questo senso, v. già J. HE e Y. BI, *Reimagining special economic zones in international economic law: from regulatory management to experimental governance*, «Journal of International Economic Law», jgaf046, 2025, pp. 1-20.

ZES cinesi[27], ma certamente è possibile affermare che le ZES italiane sono una realtà consolidata e sono ormai giunte alla terza generazione.

Si è partiti nel 2006 con l'istituzione delle ZFU, essenzialmente finalizzate a favorire la ripresa e lo sviluppo di territori colpiti da calamità naturali ed il rilancio di quartieri ed aree urbane degradate. Dopodiché, nel 2017, sono state istituite le cosiddette "ZES regionali", per favorire gli investimenti nelle aree portuali delle regioni in ritardo di sviluppo del Mezzogiorno, e le ZLS, concepite per favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni più sviluppate (così come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 del TFUE) o "in transizione" (Marche ed Umbria, visto che l'Abruzzo rientra nella ZES unica Sud) del nostro paese. Nel 2018 è stata quindi confermata la possibilità (già prevista dall'art. 5, comma 1, lett. a-sexies), del D.L. n. 91/2017 e successive modifiche) di istituire, ai sensi dell'art. 243 del CDU, zone franche doganali intercluse (ZFDI) all'interno delle ZES stesse o delle ZLS (cfr. art. 11, comma 3 bis, del D.L. n. 124/2023, convertito dalla legge n. 162/2023). Infine, nel 2024, è stata istituita (con il D.L. n. 124/2023) la c.d. "ZES unica per il Mezzogiorno", che sostituisce le Zone economiche speciali regionali preesistenti e si caratterizza per la sua straordinaria portata geografica, dal momento che comprende i territori di ben otto regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna) e può essere considerata la ZES più grande d'Europa o, in ogni caso, una delle Zes più vaste al mondo. Con una superficie di circa 123.024 chilometri quadrati, la ZES Unica presenta, infatti, un'estensione che è comparabile addirittura a quella dell'intera Grecia (131.957 km²) e supera l'estensione territoriale di quattro nazioni europee messe insieme: Belgio, Olanda, Lussemburgo e Svizzera (116.418 km²).

Col tempo, tuttavia, è cambiato l'inquadramento, la funzione e persino la definizione stessa dell'istituto, non più caratterizzato dall'esistenza di un nesso economico funzionale tra le aree produttive e dalla presenza, all'interno di queste ultime, di 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. Secondo il nuovo inquadramento, per ZES si deve ora 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 del D.L. 124/2023).

[27] A partire dal 1979-1980, anni in cui il governo cinese istituì le prime zone economiche speciali nelle città di Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen, le ZES cinesi hanno subito una lunga e complessa evoluzione, nel corso della quale hanno conosciuto cambiamenti significativi delle funzioni economiche svolte, dei settori di specializzazione e del loro grado di apertura verso l'esterno. Per una sintetica ricostruzione delle caratteristiche delle ZES cinesi e della loro evoluzione nel tempo, v. X. CHEN, *Change and continuity in special economic zones: a reassessment and lessons from China*, «Transnational Corporations Journal», 26(2), 2019, pp. 49-74.

L'intento del legislatore non è più soltanto quello di valorizzare le "specialità" dei singoli territori e potenziare, allo stesso tempo, il sistema portuale e logistico del paese. Com'è scritto sul portale *web* del Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, con la costituzione di un'unica grande ZES si è inteso massimizzare, nello scenario internazionale, l'impatto competitivo dell'intero Mezzogiorno e del suo già rilevante apparato produttivo, riconoscendo eguali *chance* di sviluppo a tutti i territori dell'Italia meridionale e a tutte le imprese già insediate nel Sud del paese, o che in esso volessero insediarsi[28]. In tal modo, tuttavia, è anche venuto meno il carattere di "specialità" che avevano le ZES[29], con un netto cambio di paradigma rispetto alla *ratio* originaria della loro introduzione ed il rischio di depotenziare le reali capacità attrattive dell'istituto[30].

Il legislatore italiano ha dimenticato completamente gli obiettivi di politica economica che si era proposto inizialmente e, negli ultimi anni, ha elargito benefici economici a tante tipologie diverse di aree perseguendo obiettivi sempre nuovi e diversi. Così è avvenuto, ad esempio, nel caso delle sopra citate ZLS, istituite per favorire lo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle Regioni più sviluppate del Centro-Nord Italia (cfr. art. 1, comma 61, della citata Legge di bilancio 2018), e con le ZEA (Zone Economiche Ambientali), nate per promuovere attività imprenditoriali ecosostenibili 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» (cfr. art. 4 ter del D.L. n. 111 del 14 ottobre 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229).

Per quanto concerne la *governance* e la distribuzione dei poteri e delle competenze, si è passati, invece, da un sistema decentralizzato, nel quale il ruolo di principale protagonista era assegnato alle Regioni, alle Autorità di sistema portuale e ai

[28] L'individuazione di una ZES unica per il Mezzogiorno viene giustificata anche in ragione delle rilevanti difficoltà strutturali che notoriamente caratterizzano l'intera macroarea, in perenne ritardo di sviluppo rispetto alla media dell'Unione europea, come evidenziato dai principali indicatori macroeconomici.

[29] Su questo punto, v. già A. BERLINGUER, *Zone economiche speciali. Una meta irraggiungibile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, pp. 64 e ss..

[30] In questo senso, v. anche R. LAGRAVINESE, *La ZES unica parte dal presupposto sbagliato*, «Lavoce.info», 10 settembre 2024 e A. CAIVANO e D. MUSOLINO, *Zes unica promossa con riserva*, «Lavoce.info», 13 gennaio 2025. Questi ultimi sottolineano, inoltre, come la concentrazione dei progetti in specifiche aree, dovuta principalmente alla difficoltà di applicare strategie efficaci in modo uniforme su un territorio così vasto e diversificato, dimostri l'importanza di adottare un approccio operativo più frammentato. La strategia giusta potrebbe essere, invece, quella di delegare l'attuazione delle iniziative ai singoli territori. In questo modo si otterrebbe una maggiore omogeneità ed una distribuzione più equilibrata degli interventi sull'intero ambito territoriale interessato.

consorzi di sviluppo industriale, di cui all'art. 36 della legge n. 317 del 5 ottobre 1991 (ovvero di quelli costituiti ai sensi della vigente legislazione delle regioni a statuto speciale, presenti sul territorio), ad un sistema fortemente accentrato, in cui i compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio degli interventi e degli incentivi concessi sono assegnati ad una Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e composta da 14 Ministri, oltre a quelli competenti in base all'ordine del giorno di ciascuna riunione, nonché dai Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno, dal Presidente dell'Unione delle province d'Italia (o da un suo delegato) e dal Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (o da un suo delegato).

6. Riflessioni conclusive.

Alla luce dell'analisi effettuata, è lecito chiedersi se i due modelli di sviluppo sopracitati siano del tutto incompatibili ed in contraddizione tra loro o se invece possano operare assieme, ed in perfetta armonia, per modernizzare il Paese e per renderlo maggiormente competitivo a livello globale.

6.1. Elementi in comune e differenze tra i due modelli di sviluppo.

Innanzitutto, portando l'analisi su di un piano più astratto, relativo al ruolo che essi svolgono (la ZES Unica) o che dovrebbero svolgere (l'autonomia differenziata) nell'ambito dell'ordinamento giuridico in cui sono inseriti, è possibile notare come entrambi i modelli abbiano in comune una caratteristica, quella di funzionare come strumenti di differenziazione normativa, ovvero di creazione di regimi normativi distinti dall'ordinamento generale in cui operano, ma con approcci ed obiettivi diversi.

La ZES Unica è, infatti, in buona sostanza, un regime normativo speciale ed autonomo, che deroga (*in melius*) a parti dell'ordinamento giuridico generale per le imprese che investono o che si insediano nel Mezzogiorno, al fine di creare un ambiente più favorevole allo svolgimento delle attività economiche. Alcuni studiosi di diritto economico internazionale hanno anzi sottolineato come le ZES in generale possano essere intese come manifestazioni di diversità istituzionale, potenzialmente in grado di svolgere un ruolo-chiave all'interno di un panorama economico-giuridico globale sempre più frammentato ed in continua evoluzione[31]. Tale diversità emergerebbe, secondo questa interpretazione, da due dimensioni strettamente interconnesse che caratterizzano e qualificano le zone economiche speciali: 1) una dimensione strutturale, collegata alla loro natura di strumenti di *governance* economica che utilizzano strategicamente la "diversità" normativa per favorire lo

[31] Cfr., al riguardo, J. HE e Y. BI, *Reimagining special economic zones in international economic law*, op. cit., 2025, pp. 1-20.

svolgimento di attività economiche in determinate aree; 2) il contesto istituzionale regionale, ove esse funzionano come laboratori di sviluppo territoriale, ovverosia come luoghi di sperimentazione localizzata di politiche pubbliche che mirano ad attrarre gli investimenti e a ridurre gli squilibri e/o i divari territoriali attraverso interventi su infrastrutture, innovazione, capitale umano ed incentivi fiscali.

L'autonomia differenziata è, invece, una forma di differenziazione legislativo-statutaria (ex art. 116, III comma Cost.) che mira ad espandere le competenze di singole Regioni, per assicurare una maggiore adeguatezza nello svolgimento di determinate funzioni e, indipendentemente dal luogo in cui si vive, un livello minimo uniforme di servizi e prestazioni essenziali (i cc.dd. "livelli essenziali delle prestazioni", LEP), in modo che tutti i cittadini possa godere dei diritti sociali e civili sanciti dalla Costituzione (salute, istruzione, lavoro, assistenza, ecc.). Come infatti ha chiarito la stessa Corte Costituzionale (v. sentenza n. 192 del 2024), la premessa dello spostamento di una funzione, rispetto al suo livello iniziale ricavabile dal testo costituzionale, è costituita da un motivato giudizio di miglior adeguatezza in relazione alla specificità della situazione presa in esame. Ragion per cui, in presenza di nuove circostanze, una nuova allocazione della funzione in gioco è chiaramente possibile. Trattandosi tuttavia di una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni prevista dalla Costituzione, la richiesta di spostamento della Regione interessata dovrà essere giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione ed al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, evidenziando i potenziali vantaggi in termini di adeguatezza della soluzione prescelta. Siffatto processo garantirebbe, secondo la Corte, che «l'autonomia non sia concessa in modo indiscriminato, ma in modo ponderato» e nel rispetto dei principi costituzionali previsti nell'art. 118 della Costituzione (non soltanto quello di adeguatezza, ma anche quelli di sussidiarietà e di differenziazione), mirando a trasferire «competenze solo quando e dove la Regione sia in grado di gestirle adeguatamente».

I modelli di sviluppo citati trovano dunque entrambi, a ben vedere, il loro fondamento nelle norme del Titolo V, parte II, della Costituzione, anche nella prospettiva del federalismo fiscale. La possibilità di trattamenti fiscali differenziati a favore di determinati territori è, del resto, espressamente contemplata tra i principi e i criteri direttivi della legge delega n. 42/2009, ove è prevista l'«individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate» (art. 2, comma secondo, lett. *mm)*). Tale legge pone, infatti, tra gli obiettivi cui l'ordinamento deve tendere il perseguimento dello «sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese» (art. 1, comma 1).

Vanno inoltre ricordati i seguenti principi e criteri direttivi stabiliti dalla Legge

delega per l'attuazione del federalismo fiscale:

- l'«individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale» (art. 16, comma primo, lett. *d)*);
- l'onere delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, di individuare «forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera mm), e alle condizioni di cui all'articolo 16, comma 1, lettera d)».

Sia la ZES Unica che l'autonomia differenziata mirano dunque, chiaramente, a realizzare la coesione sociale e a superare i divari territoriali tra le due principali macroaree del paese, ma lo fanno attraverso strumenti che hanno proprietà e posizione gerarchica (rango normativo) differenti. L'autonomia differenziata è, infatti, un processo di riallocazione di poteri e competenze dallo Stato alle Regioni, che richiede una legge di revisione costituzionale, approvata con una procedura aggravata, ed un'intesa Stato-Regione. La ZES Unica è, invece, un modello di intervento pubblico nell'economia che combina strumenti normativi ed amministrativi, i quali non alterano l'assegnazione delle competenze prevista a livello costituzionale, ma agiscono in deroga a leggi ordinarie e regolamenti, al fine di creare un ambiente più favorevole e competitivo per le imprese che investono o che si insediano nelle regioni del Mezzogiorno.

6.2. Riflessioni su un'ipotesi di coesistenza, o di convergenza, tra i due modelli di sviluppo.

Se ammettiamo che il potere di istituire delle ZES possa farsi rientrare nelle funzioni di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'ipotesi di una coesistenza tra i due modelli di sviluppo potrebbe non apparire così assurda. ZES Unica ed autonomia differenziata potrebbero, addirittura, operare in sinergia l'uno con l'altro.

Il trasferimento della funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ai sensi dell'art. 116, comma 3, è infatti ammissibile e consentirebbe alle Regioni dotate di autonomia differenziata di specificare ed attuare misure di sviluppo più adatte alle proprie esigenze, pur rimanendo all'interno dei binari costituzionali e di coordinamento finanziario definiti a livello centrale. Una Regione con autonomia differenziata potrebbe avere, cioè, maggiore capacità di legiferare su incentivi fiscali e territoriali, come la creazione di ZES, per promuovere il proprio sviluppo economico, purché ciò avvenga senza pregiudicare l'unità del sistema economico-finanziario nazionale né la capacità di garantire i servizi essenziali su tutto il territorio. La sentenza 192/2024 della Corte Costituzionale ha infatti ribadito che l'art. 116, comma terzo, della Costituzione «consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite

nel regionalismo italiano, non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata». Il trasferimento di funzioni deve rispettare il principio di sussidiarietà, i vincoli di uguaglianza e di solidarietà nazionale e non può frammentare l'unità economica della Repubblica. Il regionalismo italiano, infatti, non è un regionalismo duale o competitivo. Esso è, piuttosto, come sottolinea la Corte, «un regionalismo cooperativo (sent. n. 121/2010, punto 18.2. del Considerato in diritto), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentt. n. 87/2024 e n. 40/2022) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano». A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali».

Teoricamente, dunque, l'autonomia differenziata non esclude la gestione regionale delle ZES, né la disciplina della ZES Unica per il Mezzogiorno esclude l'attuazione dell'autonomia differenziata. È piuttosto l'attuale normativa sulla ZES Unica che assorbe e sostituisce le precedenti ZES regionali ed interregionali del Mezzogiorno e, nel definire l'organizzazione della *governance* della ZES Unica, prevede una gestione centralizzata, effettuata tramite una Cabina di regia ed una Struttura di missione istituite presso la Presidenza del Consiglio. Dal 2026, l'ambito della ZES Unica includerà, inoltre, ufficialmente anche i territori delle regioni Marche e Umbria, al fine di consentire anche a queste aree di beneficiare delle semplificazioni e delle agevolazioni precedentemente riservate al solo Sud Italia.

Il modello attuale punta, invece, inopportunamente, ad estendere il regime della ZES Unica a tutto il territorio nazionale (almeno per quanto concerne la parte relativa alle semplificazioni amministrative e burocratiche), in contrasto con le linee guida dell'UE relative agli aiuti regionali e di Stato, e ad attuare contemporaneamente il disegno dell'autonomia differenziata, senza attendere né la definizione dei LEP né la completa transizione verso un sistema di finanziamento degli enti territoriali fondato su fabbisogni e costi *standard*.

Se ne può concludere che, sebbene teoricamente la coesistenza tra i due modelli di sviluppo sarebbe possibile, allo stato dei fatti, non è assolutamente indicata, perché l'evoluzione delle rispettive discipline non appare essere convergente, né rispettosa dei principi costituzionali di uguaglianza, di coesione e di solidarietà. In particolare, una estensione a tutto il territorio nazionale del regime ZES rischia di entrare in conflitto con la normativa europea sugli aiuti di Stato e di diluire, o vanificare, quel carattere di "specialità" che contraddistingueva originariamente le ZES, depotenziando fortemente le reali capacità attrattive dell'istituto. L'attuale disciplina dell'autonomia differenziata, anche dopo l'epurazione magistralmente effettuata dal

Giudice delle leggi, non risolve certamente l'antico dibattito sul decentramento e rischia, al contrario, di amplificare le disparità territoriali, specialmente se il legislatore non interverrà al più presto per correggere le principali lacune che la inficiano, come la mancata la definizione dei LEP e l'imperfetta corrispondenza tra autonomia politica ed autonomia finanziaria delle Regioni.

ISSN 2036-7821