



**UNIVERSITÀ DELLA VALLE D'AOSTA
UNIVERSITÉ DE LA VALLÉE D'AOSTE**

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E POLITICHE

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN ECONOMIA E POLITICHE DEL
TERRITORIO E DELL'IMPRESA**

ANNO ACCADEMICO 2021-2022

TESI DI LAUREA

Politiche fiscali per l'attrazione di investimenti nell'Unione Europea

DOCENTE relatore: Prof. Musolino Dario Antonino

STUDENTE: Matr. 20 G01 273 Sinopoli Simone

INDICE

Introduzione.....	3
Capitolo primo: Investimenti nell’Unione Europea.....	5
1.1. Dai Trattati di Roma a Lisbona	5
1.2. Gli IDE nel Terzo millennio	7
1.3. Il Regolamento UE 2019/452	11
1.4. Il controllo degli investimenti e la securitizzazione post 2020	13
1.5. I tre pilastri del Piano di Investimenti per l’U.E.	17
1.5.1. Il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS).....	19
1.5.2. I fondi e l’approdo all’economia reale.....	20
1.5.3. L’upgrade dei contesti	21
1.6. Dal FESR al FSE: i fondi europei per l’ambiente	22
1.6.1. Fondi e ricerca: Programma LIFE, Horizon 2020 e recovery fund	24
1.6.2. PNRR: il caso italiano e non solo	27
1.6.3. Le dieci priorità dell’U.E	31
Capitolo Secondo: Il caso dell’Olanda	35
2.1. La rivoluzione olandese	35
2.2. I numeri della politica economica nei Paesi Bassi	37
2.3. Tra Phantom Investments e Profit Shifting	41
2.4. L’attrattività per le multinazionali	45
2.5. Imprese italiane ad Amsterdam	48
2.6. I paradossi dell’approccio olandese.....	53
Capitolo Terzo: Zone Economiche Speciali in Europa	58
3.1. Zone Speciali e coesione territoriale	58
3.2. Tra ZES e Zone Franche Doganali.....	62
3.3. Casi particolari: Irlanda, Portogallo e Lettonia	64
3.4. Il rischio di concorrenza sleale tra Paesi dell’Eurozona	70
Capitolo Quarto: Zone Economiche Speciali in Italia.....	74
4.1. Le otto ZES della penisola	74
4.2. Tra interventi infrastrutturali e accelerazione di sviluppo	78
4.3. ZES e “questione meridionale”	84

Conclusioni	87
Bibliografia	89
Sitografia	100

Introduzione

Negli ultimi anni le certezze neoliberiste sulle quali era nata l'Unione Europea ed era stato orientato il suo processo di sviluppo economico sono state messe a dura prova da alcuni fattori contingenti e oggettivi: l'armonizzazione necessaria dell'UE dopo il suo allargamento ad Est, la crisi del debito sovrano e il conseguente quantitative *easing* varato dall'allora governatore BCE Mario Draghi, le difficoltà economiche derivanti dalla crisi legata all'emergenza sanitaria del Covid-19, la crisi russo-ucraina del 2022.

Di fatto, come sta emergendo anche in riferimento agli ultimi provvedimenti dell'UE sulle sfide del Terzo millennio come l'Intelligenza Artificiale e i semiconduttori (come confermato dal Piano Intel) pare che l'UE stia recuperando in misura progressiva e convinta un approccio keynesiano alla politica economica.

Lo scopo di questo lavoro è l'analisi delle politiche fiscali per l'attrazione di investimenti nell'Unione Europea; l'obiettivo ultimo sarà quello di evidenziare come alcuni strumenti per l'attrazione di investimenti messi a punto a livello comunitario, nell'ottica di favorire l'omogeneità economica tra gli Stati membri, possono, laddove applicati senza coordinamento, finire per non centrare tale obiettivo e possono creare ulteriori asimmetrie economico-finanziarie entro i confini della stessa UE.

A tal fine, nel primo capitolo si prenderanno in considerazione la genesi e il flusso degli investimenti diretti esteri che l'Unione Europea è riuscita a concretizzare ed attrarre dai Trattati di Roma fino a quello - essenziale da questo punto di vista - di Lisbona. Si analizzeranno, dunque, sia gli IDE per come si sono venuti a configurare nel terzo millennio sia gli effetti in tal senso che ha generato l'adozione del regolamento UE 2019/452 nonché il meccanismo di controllo degli investimenti posto in essere nella securitizzazione post pandemica.

Sempre nel primo capitolo, inoltre, si considereranno le politiche di investimento che l'UE ha fatto proprie - in modo tale da delineare il contesto generale del quale l'istituzione delle stesse zone economiche speciali fa parte - dal Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS) alle sue conseguenze sull'economia reale, dal FESR al FSE, dal Programma Life a quello Horizon 2020, dal Recovery Fund al PNRR (Il Piano

Nazionale di Ripresa e Resilienza) italiano fino alle priorità che l'UE ha rilanciato e fatto proprie dopo la pandemia per dare uno slancio di ripresa, appunto, alla sua economia.

Nel secondo capitolo si prenderanno in considerazione soprattutto i progressi che hanno originato anche delle critiche di concorrenzialità sleale nell'ambito interno della stessa UE: il terzo capitolo, ad esempio, sarà dedicato al caso olandese.

Una nazione, cioè, che ha creato una vera e propria visione rivoluzionaria rispetto agli obiettivi - ed agli strumenti usati per raggiungerli - di politica economica: dal caso dei phantom investments al profit shifting dall'attrattività dei gruppi multinazionali che i Paesi Bassi hanno creato ex novo nei propri confini fino all'esodo delle imprese italiane presso le città olandesi. Un ultimo paragrafo metterà in evidenza anche i paradossi della politica economica olandese vista in un'ottica europea: irriducibile nel corso di dibattiti sull'interventismo economico - tanto da annoverare gli olandesi tra i falchi del neoliberalismo - quanto in prima linea nell'adottare espedienti atti a migliorare l'attrattività fiscale delle grandi aziende ai limiti dello svantaggio competitivo per gli altri paesi dell'UE di cui fa parte.

Nel terzo capitolo si analizzeranno nello specifico le “zone economiche speciali” ossia i regimi fiscali privilegiati che l'UE ha permesso e consentito in modo da garantire ai suoi Paesi membri di avere uno sviluppo economico-sociale coerente e coeso: delle ZES si analizzeranno le differenze rispetto alle zone franche doganali, i casi particolari di Irlanda, Portogallo, Lettonia e Polonia. In quest'ultimo caso, soprattutto, nel paragrafo 3.4. si metteranno in luce le perplessità che sono sorte in riferimento alla presunta concorrenza sleale del governo polacco che creando ben 14 ZES entro i suoi confini ha finito per intercettare più fondi europei e creare un circolo virtuoso sotto molti di vista ma anche pericoloso in un'ottica di muta cooperazione europea e comunitaria.

Infine, nell'ultimo capitolo, il quarto, analizzeremo a che punto siano le ZES italiane e quanto il PNNR possa contribuire al loro buon esito entro i confini della Penisola anche nell'ottica dell'annosa “questione meridionale”.

Capitolo Primo

Investimenti nell'Unione Europea

1.1. Dai Trattati di Roma a Lisbona

Il processo di integrazione europea, come noto, parte da molto lontano: il primo progetto di un'Unione "europea", infatti, fu presentato alla Società delle Nazioni dal Presidente del Consiglio francese Aristide Briand il 5 settembre 1929.

Negli anni tra le due guerre il fronte dei "federalisti" fu attivo soprattutto nel Regno Unito, grazie a Philip Kerr, Lionel Robbins, Lionel Curtis e William Beveridge.

Il primo di questi aveva auspicato, ben prima dello scoppio della seconda Guerra mondiale, la realizzazione di una grande economia europea, diretta e programmata su scala continentale che avrebbe potuto trascendere e superare i conflitti d'interesse tra le singole nazioni del Vecchio Continente¹.

Tra il 1941 ed il 1942, infatti, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi – entrambi esiliati nell'isola di Ventotene a causa delle loro posizioni antifasciste – redassero il *Manifesto per un'Europa libera unita* auspicando di superare le barriere artificiali degli Stati al fine di giungere ad una nuova forma di convivenza politico-sociale².

Dopo la guerra i federalisti si riunirono all'Aja nel maggio 1948 per formulare un documento da inviare alle segreterie di tutte le nazioni europee auspicando la creazione degli Stati Uniti d'Europa: poco prima (il 18 marzo 1948) era stato firmato il Patto di Bruxelles col quale Inghilterra, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, crearono l'Unione occidentale volta a stimolare una "stretta collaborazione in campo economico, sociale, culturale e militare"³.

Di lì a poco, il cammino verso l'integrazione economica europea ebbe la meglio su tutti gli altri ambiti citati dal documento di Bruxelles.

¹ Cfr., A. Bosco, *Lord Lothian. Un pioniere del federalismo 1882-1940*, Milano, Jaca Book, 1989.

² Cfr., AA.VV., *Ernesto Rossi. Un democratico europeo*, a cura di A. Braga e S. Michelotti, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009. Il documento a cui si fa riferimento è il noto "Manifesto di Ventotene", in tal senso si rimanda a E. Rossi e A. Spinelli, *Il Manifesto di Ventotene*, Milano, Mondadori, 2017 e AA.VV., *L'idea di Unione Europea. Dal Rinascimento al Manifesto di Ventotene*, a cura di F.A. Cappelletti, Luisa Simonutti, Roma, Castelvecchi, 2021.

³ P. Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 152-153.

Lo confermano: la proposta avanzata da Schuman, il 9 maggio 1950 al Quai d'Orsay, della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) che trovò compimento il 18 aprile 1951 con il Trattato di Parigi⁴; l'annunciato e inevitabile fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED) – il cui trattato fu firmato anch'esso nella capitale francese il 27 maggio 1952 – che spinse i responsabili della politica europea a tornare ai progetti integrativi di natura economica; l'impegno alla trasformazione economica europea assunto a Roma, il 25 marzo 1957 con la nascita della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM)⁵.

Dopo lunghi anni di transizione, ad ogni modo, durante il Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1985 si definì l'Atto unico europeo⁶ col quale il mercato unico europeo (MEC) venne considerato ufficialmente come uno spazio senza frontiere interne⁷.

Era la premessa, di fatto, del Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992) col quale, se da una parte si rilanciava l'impegno ad una politica estera comune e l'integrazione elettorale e giudiziaria, dall'altra si connotava in senso sostanziale verso importanti novità economiche da esso previste: un piano di unione monetaria, la totale integrazione economica, l'istituzione di una Banca Centrale Europea (BCE). Tutto ciò avrebbe portato all'adozione di una moneta – l'Euro – unica e comune che sarebbe entrata in vigore entro il 1999⁸.

A tal fine, infatti, il Trattato firmato a Maastricht – entrato in vigore il 1° novembre 1993 – conteneva al suo interno il Protocollo sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea⁹ che disciplinava le fasi attraverso le quali la BCE avrebbe sostituito quelle nazionali nella gestione e nell'emissione della nuova moneta e non solo prevedendo, tra le altre cose: la collaborazione tra le banche centrali nazionali; la creazione di una Unità di Conto Europea (ECU) propedeutica alla moneta unica; il

⁴ Cfr., N.J.G. Pounds, *Manuale di geografia politica*, vol. II., *Geografia dei rapporti internazionali*, Milano, Franco Angeli, 1990, p. 112.

⁵ Cfr., B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea. 1848-1998*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 295-296; B. Olivi e R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Bologna, Il Mulino, 2015.

⁶ Cfr., AA.VV., *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto unico alla Brexit*, a cura di E. Calandri, G. Laschi e S. Paoli, Bologna, Il Mulino, 2020.

⁷ Cfr., G. Laschi, *Storia dell'integrazione europea*, Firenze, Le Monnier, 2021, pp. 44 e ss.

⁸ Cfr., V. Zamagni, *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea. Breve storia economica dell'Europa contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 29 e ss.

⁹ Il testo completo del documento è consultabile integralmente online sul sito della Banca Centrale Europea al link: https://www.ecb.europa.eu/ecb/pdf/orga/escbstatutes_it.pdf.

divieto di finanziamento delle aziende pubbliche da parte delle banche centrali nazionali; la fissazione dei tassi di conversione tra la nuova moneta e quelle nazionali in modo irrevocabile; l'entrata in vigore di un patto di stabilità e crescita¹⁰.

Ma a netto dell'unificazione monetaria, quello che conta sono le conseguenze politiche e sociali di quella scelta: l'euro, infatti, era ed è stata il simbolo di una «graduale deroga del potere decisionale dei singoli Stati membri sulla politica economica, finanziaria e perfino fiscale»¹¹ con implicazioni rilevanti che fornito un aspetto sostanziale al processo di integrazione europea fino ad allora, troppo spesso rimasto legato al piano puramente formale.

1.2. Gli IDE nel Terzo millennio

Nella storia dell'integrazione europea brevemente tracciata risulta evidente che a netto delle tappe fondanti del processo politico-economico che si sono susseguite, la caduta del muro di Berlino abbia rappresentato un evento di vera e propria svolta non solo dal punto di vista storico, ma anche geopolitico.

Lo conferma il fatto che fu proprio allora che i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale, i cosiddetti PECO si trovarono calati in una fase di transizione economico-sociale radicale quanto inevitabilmente pressante che avrebbe aperto la questione della loro integrazione con l'UE.

La Repubblica Ceca, l'Ungheria, La Slovacchia, la Slovenia, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Bulgaria e la Romania, infatti, videro aumentare esponenzialmente l'interscambio con i Paesi dell'eurozona quanto accrescere i flussi di investimenti diretti esteri – ossia gli IDE – come confermano i numeri delle bilance commerciali all'abbrivio del Terzo millennio: «tra il 1995 e il 2000 le esportazioni e le importazioni tra l'UE e i PECO sono cresciute di oltre il 100%, mentre il rapporto tra IDE e PIL è passato, tra il 1992 ed il 2000, dal 5 al 30%»¹².

Per IDE, pare utile ricordarlo, si intendono non solo gli investimenti che vengono realizzati dagli operatori in sistemi economici nazionali diversi rispetto a quello in cui è

¹⁰ Cfr., BCE, *L'Unione economica e monetaria (UEM)*, in <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>.

¹¹ S. Pollard, *L'integrazione politica ed economica dell'Europa*, in AA.VV., *Storia d'Europa*, vol. V, *L'età contemporanea. Secoli XIX-XX*, a cura di P. Bairoch e E.J. Hobsbawm, Torino, Einaudi, 1996, p. 174.

¹² V. Daniele, *Gli investimenti diretti esteri nell'Europa dell'Est. Un'analisi sui fattori di attrazione*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», a. XVIII, n. 1-2, del 2004, p. 133.

baricentrata la loro attività ma, nello specifico, si definiscono IDE «gli investimenti internazionali volti all’acquisizione di partecipazioni ‘durevoli’ (di controllo, paritarie o minoritarie) in un’impresa estera (Mergers and Acquisitions, M&A) o alla costituzione di una filiale all’estero (investimenti greenfield), che comporti un certo grado di coinvolgimento dell’investitore nella direzione e nella gestione dell’impresa partecipata o costituita»¹³.

Si tratta, dunque, in altre parole, di un aspetto geopolitico fondante nell’ottica della globalizzazione mondiale dei mercati – che di solito si fa originare proprio dopo la caduta del muro di Berlino e conseguentemente allo sgretolamento dei Paesi del cosiddetto “blocco sovietico” – in quanto gli IDE vengono decisi dai Consigli di Amministrazione delle multinazionali laddove si rinvergono o sono ravvisabili specifici vantaggi che vanno dall’ownership-specific competitive advantages alla location advantages fino all’internalisation advantage.

Gli IDE possono essere anche suddivisi in green-field e brown-field¹⁴: nel primo caso se orientati ad aprire nuove sedi o nuove imprese nel Paese in cui vengono orientati gli investimenti, nel secondo caso (nel quale rientrano le M&A) se, invece, contemplan e fanno leva su acquisizioni di unità locali o imprese già insistenti sul territorio¹⁵. In entrambi i casi, l’elemento che deve essere sotteso e presente è la durevolezza dell’interesse che l’impresa (indipendentemente dalle sue dimensioni) deve avere – e quindi mostrare – nei confronti dell’operazione e dell’economia nella quale impianta le risultanze dell’IDE.

Le componenti dei flussi IDE sono poi riconducibili a tre tipologie ossia quelle dell’equity capital, dell’intra-company loans e dell’intra-company debt transaction. Anche in questi casi esiste un tratto comune nelle diverse tipologie rinvenibile, di fatto, nella natura implicita degli IDE che rientrano nei movimenti di capitale.

Non rientrano negli IDE, invece, gli investimenti effettuati «quando imprese, enti finanziari o singoli individui acquistano partecipazioni in società in una borsa valori estera. Questo tipo di investimento non è effettuato con l’intenzione di acquisire una

¹³ R. De Santis, *Investimento diretto estero*, in Treccani, *Dizionario di Economia e Finanza*, Roma, Treccani, 2012, *ad vocem*, ora in https://www.treccani.it/enciclopedia/investimento-diretto-estero_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

¹⁴ M. Mutinelli, *L’internazionalizzazione tramite investimenti diretti esteri delle imprese della provincia di Firenze*, Firenze, IRPET, 2006, p. 6, ora in https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-FLUSSI-MONDIALI-DI-IDE-1985-2004_fig1_242690415.

¹⁵ R. Castrichini, *Investimento diretto estero cos’è? IDE: definizione ed esempi pratici*, in «Economy», del 27 marzo 2022, in <https://www.economymagazine.it/investimento-diretto-estero-cose-ide-definizione-ed-esempi-pratici/>.

partecipazione di controllo nella società emittente. Di norma, questo tipo di investimento è di breve durata e viene utilizzato per trarre vantaggio dalle variazioni favorevoli dei tassi di cambio o per ottenere profitti a breve termine sulle differenze di tasso di interesse»¹⁶. Tutti questi casi non rientrano negli IDE bensì negli FPI ossia rappresentano il Portafoglio Investimento all'Estero di una data company o società.

Date le premesse teoriche e fattuali degli IDE risulta chiaro come «l'integrazione reale e finanziaria dell'economia mondiale ha reso la scelta di espandersi sui mercati esteri con insediamenti produttivi e non un elemento fondamentale della strategia delle imprese, sovente di vitale importanza per rimanere competitivi e sopravvivere alla concorrenza. Ciò ha dato nuovo impulso agli investimenti esteri delle imprese più produttive e dinamiche delle economie avanzate, ha stimolato nuove imprese a internazionalizzarsi e ha interessato in misura crescente anche paesi emergenti come mete preferite per l'insediamento di multinazionali con headquarters nelle economie avanzate e, più recentemente, come protagonisti attivi, con le proprie aziende, della globalizzazione»¹⁷.

Il che trova riscontro nel trend degli IDE nel periodo evidenziato in Fig. 1 che attesta come e quanto proprio a ridosso del Terzo millennio i flussi si siano intensamente imposti come vero e proprio asset fondante dell'economia e della politica internazionale:

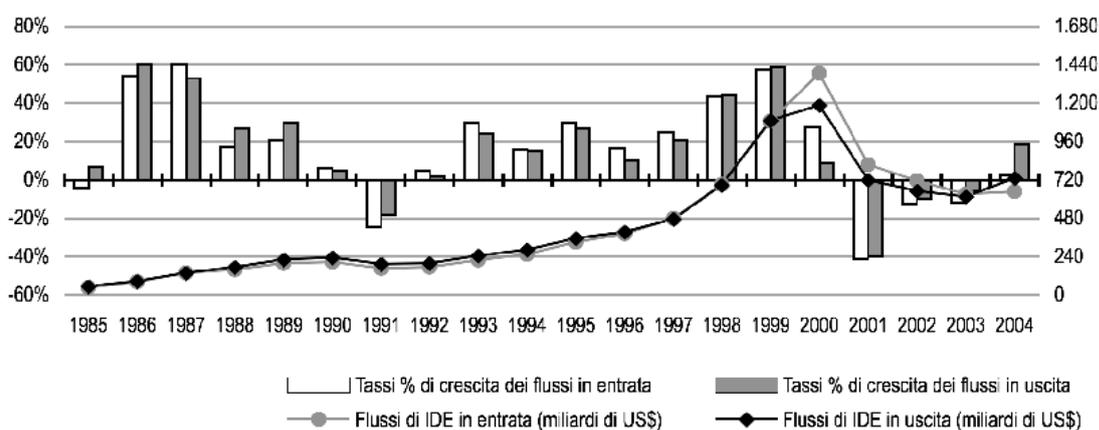


Figura 1. Flussi mondiale IDE (1985-2004). Fonte: https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-FLUSSI-MONDIALI-DI-IDE-1985-2004_fig1_242690415.

¹⁶ Commissione Europea, *Tipi di investimento*, in <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/it/content/tipi-di-investimento>.

¹⁷ A. Borin, R. Cristadoro, *Gli investimenti diretti esteri e le multinazionali*, in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, Roma, Banca d'Italia, 2014, p. 5.

I flussi IDE non a caso sono stati considerati il motore della crescita globale almeno fino alla crisi del debito sovrano del 2013/2014 visto che tra il 1977 ed il 2007 il loro dato complessivo era risultato decuplicarsi ogni 15 anni. Se infatti si escludono «le due bolle finanziarie – quella Internet del 1999-2000 e quella del triennio 2006-08, che appaiono come i veri outlier determinati da eccessivo ottimismo – gli IDE sembrano aver vissuto quasi di vita propria»¹⁸ evidenziando che «la globalizzazione ha determinato un tale livello di integrazione tra Paesi ed aree geografiche da rendere necessario un alto livello di investimenti esteri. Allo stesso tempo, questi ultimi sono tra i motori principali della crescita globale»¹⁹.

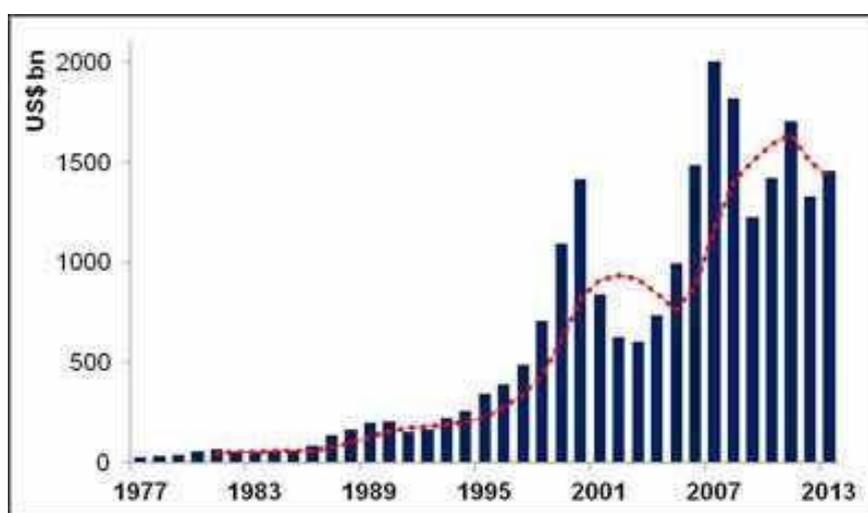


Figura 2. Flussi IDE (1977-2013). Fonte: <https://aspeniaonline.it/gli-investimenti-diretti-esteri-ancora-il-motore-della-crescita-globale/>.

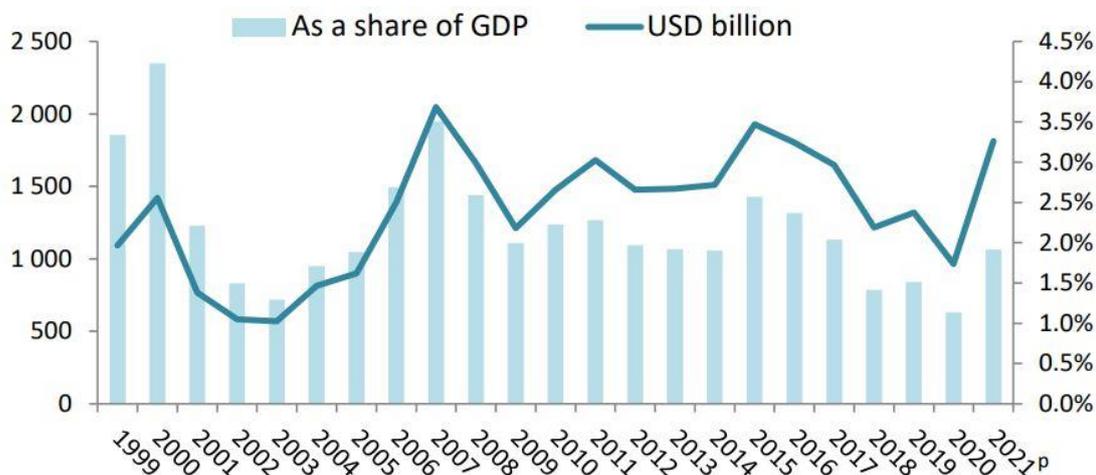
Dal 2014 il flusso mondiale IDE ha segnato un trend negativo che ha toccato il livello più basso (precedentemente relativo all'anno dell'attacco terroristico alle Twin Towers, il 2001) a margine della crisi globale creatasi in conseguenza dell'emergenza pandemica internazionale causata dal Covid-19.

Lo confermano i dati ufficiali condivisi dall'OCSE che nel 2021 hanno evidenziato una forte ripresa post-pandemica: «gli afflussi nell'area OCSE hanno superato il periodo pre pandemia del 5% e i flussi in uscita hanno raggiunto il valore più alto degli ultimi sette anni. Secondo il Report dell'Ocse, nel 2021 gli Stati Uniti sono stati la prima

¹⁸ E. Rossi, *Gli investimenti diretti esteri: ancora il motore della crescita globale*, in «Aspenia», del 3 febbraio 2015, ora in <https://aspeniaonline.it/gli-investimenti-diretti-esteri-ancora-il-motore-della-crescita-globale/>.

¹⁹ Ibidem.

destinazione mondiale degli IDE, seguiti da Cina, Canada e Brasile»²⁰. Il trend di Fig. 3 fissa ed aggiorna al 2021 il trend globale degli investimenti nel corso dell'ultimo ventennio:



Source: OECD International Direct Investment Statistics database.

Figura 3. Trend dei flussi globali IDE (1999-2021) sui dati OCSE. Fonte: <https://www.mglobale.it/analisi-di-mercato/tutte-le-news/foreign-direct-investment.kl>.

1.3. Il Regolamento UE 2019/452

L'UE già prima dell'insorgenza della crisi sanitaria globale aveva affrontato la questione degli investimenti diretti esteri come confermato dal Regolamento UE 2019/452 che istituiva, di fatto, un quadro normativo per il controllo degli IDE nell'eurozona istituendo, come riportato dal testo ufficiale: «una possibilità per gli Stati membri dell'Unione di disporre di meccanismi trasparenti, prevedibili e non discriminatori per esaminare gli investimenti esteri diretti (IED), per motivi di sicurezza o di ordine pubblico; procedure di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione europea sugli IED che possono incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico; la possibilità per la Commissione di esprimere pareri, e per gli Stati membri di presentare osservazioni su tali investimenti»²¹.

L'applicazione del nuovo quadro normativo era prevista per l'ottobre 2020 e si poneva come un argine – o meglio un documento di regolamentazione condivisa –

²⁰ MGlobale, *Foreign Direct Investment 2021*, dell'aprile 2022, in <https://www.mglobale.it/analisi-di-mercato/tutte-le-news/foreign-direct-investment.kl>

²¹ Unione Europea, *Regolamento UE 2019/452*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4391701>.

soprattutto nei confronti degli IDE provenienti dalla Cina che risultava, nel pre-Covid-19, l'economia nazionale più attiva in questo ambito.

Come infatti è stato sottolineato il meccanismo originato – o mirante a farlo – dal Regolamento UE 2019/452 si poneva come «simbolo di una nuova direzione di policy presa dall'Unione europea, non solo in materia di controllo sugli investimenti e di gestione delle relazioni con la Cina, ma anche in materia di investimenti esteri e, possibilmente, in materia di economia globalizzata, di cui l'UE è stata, in passato, fervente promotrice»²².

In altre parole il Regolamento UE 2019/452 non impone né vieta agli Stati membri di predisporre un sistema nazionale di controllo degli IDE consentendo e prevedendo specificatamente che ognuno di essi possa «mantenere, modificare o adottare meccanismi di controllo; [...] decidere se disporre o meno di un meccanismo di controllo, e in tal caso sono tenuti a: garantire che tali meccanismi siano trasparenti, non operino discriminazioni tra paesi terzi, proteggano le informazioni riservate e le informazioni commerciali sensibili e operino entro i termini, consentire agli investitori e alle società esteri di presentare ricorso contro le decisioni di controllo, adottare le misure necessarie volte a individuare e prevenire l'elusione dei meccanismi di controllo e delle decisioni di controllo, notificare alla Commissione i propri meccanismi di controllo esistenti al più tardi entro il 10 maggio 2019 e segnalare eventuali nuovi meccanismi di controllo entro 30 giorni dalla data di applicazione; presentare alla Commissione entro il 31 marzo una relazione annuale contenente i dettagli sugli IED nel loro territorio nel corso dell'anno civile precedente; come la Commissione, istituire punti di contatto per l'attuazione del regolamento»²³.

Al contempo, però, il testo risulta come un non trascurabile strumento per mediare tra l'esigenza europea di ricevere investimenti esterni ed esteri e quella, al contempo, di evitare che flussi troppo rilevanti di IDE possano in qualche modo mettere in crisi o comunque in pericolo gli interessi strategici dell'Unione.

Di ciò si trova conferma e riscontro nell'intervento del relatore – il francese Franck Proust – che ha presentato il testo al Parlamento europeo sottolineando: «L'Europa che protegge è diventata una realtà. Questo meccanismo è un passo concreto per contrastare

²² D. Freeman, *Il quadro UE per il controllo degli investimenti esteri: atto simbolico o inizio di un nuovo corso?*, in «Torino World Affairs institute», del 3 luglio 2020, ora in https://www.twai.it/articles/il-quadro-UE-per-il-controllo-degli-investimenti-esteri-atto-simbolico-o-inizio-di-un-nuovo-corso/#_ftn20.

²³ Unione Europea, *Regolamento UE 2019/452*, cit.

le minacce alle nostre industrie e tecnologie, tutelando i nostri interessi strategici. Siamo riusciti a istituire rapidamente questo meccanismo, nonostante la sensibilità del tema, una certa reticenza e una pressione senza precedenti. L'Europa sta prendendo il controllo del proprio destino, rimanendo al contempo aperta agli investimenti esteri»²⁴.

La scelta dell'UE arrivava infatti in un momento nel quale solo 14 degli Stati membri²⁵ vantavano meccanismi di controllo degli IDE che, nel frattempo, avevano mutato in modo considerevole la propria provenienza geopolitica e strategica: tra il 1999 ed il 2019, infatti, quelli dalla Cina erano aumentati sei volte, quelli dal Brasile erano decuplicati e quelli dalla Russia erano «più che raddoppiati e sono rivolti, ultimamente, ai settori ad alta tecnologia e spesso attraverso società di proprietà dello Stato o legate ai governi»²⁶.

A fronte di queste asimmetrie, quindi, non sorprende che l'UE abbia cercato di dare un segnale nel favorire un nuovo corso in riferimento alla questione degli IDE dei Paesi extra-UE.

1.4. Il controllo degli investimenti e la securitizzazione post 2020

In riferimento alla predisposizione, all'approvazione e alla conseguente entrata in vigore del Regolamento UE 2019/452, si è parlato di una crescente securitizzazione²⁷ degli IDE. Certamente alla svolta del 2019 la successiva situazione – senza precedenti – creatasi a fronte dell'emergenza pandemica e della conseguente crisi economica ha posto l'UE di fronte alla necessità di continuare sulla strada intrapresa.

D'altra parte la pandemia ha colpito sia con i vari lockdown che con la crisi dei semiconduttori l'idea stessa di globalizzazione, rimettendo in discussione alcuni assunti che avevano caratterizzato gli ultimi trent'anni di relazioni internazionali, geopolitiche e, soprattutto, economiche. Secondo alcuni²⁸, tra l'altro, la pandemia sortirà o potrebbe

²⁴ Parlamento Europeo, *Nuovo sistema UE per il controllo sugli investimenti esteri*, comunicato stampa del 14 febbraio 2019, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190207IPR25209/nuovo-sistema-UE-per-il-controllo-sugli-investimenti-esteri>.

²⁵ Nello specifico si trattava di Austria, Danimarca, Germania, Finlandia, Francia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Portogallo, Spagna e Regno Unito

²⁶ Parlamento Europeo, *Nuovo sistema UE per il controllo sugli investimenti esteri*, cit.

²⁷ United Nations Conference on Trade and Development, “National security-related screening mechanisms for foreign investment: an analysis of recent policy developments”, UNCTAD Investment Policy Monitor: Special Issue, dicembre 2019, in https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d7_en.pdf.

²⁸ M. Magnani, *Non vivremo più come prima. Deglobalizzazione, disuguaglianze e nuove regole nel mondo del post-Covid*, in «Luiss Open», del 10 agosto 2020, in <https://open.luiss.it/2020/08/10/cosi-il-virus-sta-cambiando-il-mondo-uneconomia-meno-globale-in-8-punti/>.

averlo già fatto, una sorta di de-globalizzazione soprattutto in considerazione del fatto che il Covid-19 e le necessarie misure sanitarie di prevenzione che ha imposto hanno «contribuito al trend non solo per la presa di coscienza della dipendenza da catene del valore molto lunghe per l'approvvigionamento di beni fondamentali come i presidi sanitari, ma anche perché, come scrivono gli autori, “dopo anni di liberalizzazioni, in Occidente, il COVID-19 e il cambiamento climatico hanno riportato in vita l'intervento economico dei governi.” Il nuovo attivismo dei governi nazionali, e soprattutto di quelli autoritari, è favorito, inoltre dalla disponibilità di big data che rafforzano i loro sistemi di sorveglianza»²⁹.

A netto delle analisi citate e delle più recenti in merito³⁰ risulta ad ogni modo evidente che siano cambiate in modo piuttosto radicale e profondo alcune caratteristiche di come la globalizzazione era stata fino al 2020 pensata, vissuta ed avvertita: dalle supply chain alle catene di approvvigionamento delle materie prime fino, appunto, alla questione degli investimenti pare che i governi nazionali e le strutture internazionali abbiano ripensato il loro modo di approcciarsi alle tematiche di politica economica.

A quanto pare, infatti, nel mondo post pandemico i sistemi economici nazionali si sono rivelati sempre più attenti nei confronti degli strumenti normativi atti ad esercitare il loro diritto sovrano di regolamentare l'ingresso e la creazione di IDE nel loro territorio. Tra essi, su tutti, la registrazione e l'approvazione di alcuni requisiti delle imprese, nonché il divieto totale o parziale di IDE in determinati settori dell'economia considerati strategicamente fondanti per la concorrenzialità nello scenario internazionale dei singoli Paesi.

Lo screening degli IDE è diventato lo strumento principale sul quale si è sviluppata la securitizzazione: originariamente percepito come uno strumento per controllare gli investimenti interni nei settori militare e della difesa, il suo utilizzo si è evoluto in modo significativo, negli ultimi due anni, determinando una progressiva estensione della portata e del contenuto di questo tipo di procedure di screening degli

²⁹ F. Todesco, *Quattro sfumature di deglobalizzazione*, in «Bocconi Knowledge», del 13 maggio 2022, in <https://www.knowledge.unibocconi.it/notizia.php?idArt=24264>.

³⁰ «L'avvento del Coronavirus ha dimostrato più di altri eventi la fragilità delle catene globali di approvvigionamento delle materie prime e ha impresso una sostanziale accelerata al cosiddetto trend di “deglobalizzazione”, termine che tecnicamente significa “superamento della globalizzazione attraverso l'incentivazione dei mercati locali”», L. Careda, *Deglobalizzazione o nuova globalizzazione?*, in «Vita», del 10 giugno 2022, in <http://www.vita.it/it/article/2022/06/10/deglobalizzazione-o-nuova-globalizzazione/163141/>.

investimenti³¹. Non solo, ma lo screening degli IDE è stato esteso agli IDE nelle industrie strategiche nazionali e nelle infrastrutture criticamente strategiche, come la produzione e l'approvvigionamento energetico, idrico, i trasporti, le telecomunicazioni, le risorse minerarie o i media.

Solo in UE, ecco i Paesi che – già prima dell'adozione del regolamento – avevano dispositivi atti a perseguire, in alcuni settori, la securitizzazione degli IDE:

Country	FDI screening criteria
Austria	public policy and public security, including services of public interest and crisis prevention, which affects a basic interest of society
Belgium (Flanders)	strategic interests of the Flemish Community or the Flemish Region
Germany	public order or security, essential security interests
Finland	key national interest: national defence, public order and security, fundamental interests of society
France	public order, public security or national defense
Hungary	security interests
Iceland	national security, public order, public safety or public health or in the event of serious economic, social or environmental difficulties in particular economic sectors or particular areas
Italy	defense interests, national security, essential interests of the State, order public
Latvia	national security
Lithuania	national security
Norway	national security
Poland	independence and territorial integrity, safeguarding human rights and freedoms, security and public order, environmental protection, ensuring the needs of the population to protect health and lives, prevention of

³¹ G. Napolitano (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, bologna, Il Mulino, 2019.

	activities and social and political phenomena disturbing international relations or impeding responsibilities of NATO membership
Portugal	defense, national security, security of supply in services fundamental to the national interest
Romania	national security ³²

Ad oggi, lo screening degli IDE si estende sempre più all'acquisizione da parte di stranieri di tecnologia domestica e know-how, come intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, cloud computing, 5G, tecnologia quantistica, hardware di calcolo, nanotecnologie, biotecnologie o satelliti e aerospaziale.

Negli ultimi mesi, poi, relativamente alla sicurezza nazionale sono state inoltre applicate – o sono allo studio – procedure di screening per controllare l'accesso degli investitori stranieri dati sensibili dei cittadini dei singoli Paesi.

Lo conferma – estendendo lo sguardo oltre i confini della stessa UE – «l'accelerazione della guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina e la sua evoluzione in guerra commerciale tecnologica, in guerra strategica, cioè di lungo periodo (due attori opposti e conflittuali). Questi fenomeni non sono il frutto di qualche decisione estemporanea, ma applicazione concreta delle teorie dell'incumbent o della deterrenza strategica»³³.

Come ricorda il documento dell'UNCTAD delle Nazioni Unite, infatti, «several reasons may explain these developments: First, cutting edge technologies and know-how have become a key factor for the international competitiveness of countries. States in possession of such assets may therefore have a strong interest in ensuring that they remain in domestic hands. Second, many countries may find it necessary or desirable that other companies of strategic importance and critical infrastructure are not foreign controlled. Third, governments may consider FDI screening as a necessary counterweight to earlier privatizations of State-owned companies and infrastructure facilities. Fourth, extending

³² United Nations Conference on Trade and Development, *“National security-related screening mechanisms for foreign investment: an analysis of recent policy developments”*, cit., p. 9.

³³ A. Ali, *Il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione Europea e la protezione delle attività strategiche europee nel contesto dell'emergenza Covid-19*, in P. Acconci, E. Baroncini (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 183-184.

the scope of screening is in part also a reaction to the increasing investment activities of foreign State-owned or -controlled enterprises and sovereign wealth funds»³⁴.

D'altra parte, oltre al controllo, allo screening e alla securitizzazione post 2020, l'UE, con il Regolamento del 19 marzo 2019 ha istituito, di fatto, anche un vero e proprio meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri – intesi singolarmente – e la Commissione europea specificatamente volto allo scambio di informazioni ed esperienze inerenti agli IDE laddove questi, in un modo o nell'altro, possano danneggiare «la sicurezza e l'ordine pubblico nel territorio dell'Unione»³⁵.

1.5. I tre pilastri del Piano di Investimenti per l'U.E.

La strategia europea per preservare l'operatività ed il peso specifico dei Paesi e dell'economia dell'eurozona non si esaurisce negli approcci in direzione degli IDE che abbiamo visto nel precedente capitolo. Accanto a quanto delineato, infatti, vi sono altri documenti ufficiali dell'UE che rivelano l'essenza della politica economica perseguita da Bruxelles.

Uno dei più importanti, in tal senso, è certamente il Piano di investimenti per l'Europa, che è stato proposto dalla Commissione il 26 novembre 2014³⁶, ossia contestualmente con l'insediamento della presidenza di Jean-Claude Juncker (che guidò l'UE dal 1° novembre 2014 fino al 30 novembre 2019).

Una presidenza, quella Juncker, che fin dall'inizio pose l'accento sulla questione degli investimenti assumendola come centrale: negli orientamenti politici presentati dal politico al Parlamento europeo già nel luglio precedente, infatti, sul punto si sottolineava che «la [...] prima priorità [...] sarà rafforzare la competitività in Europa e incoraggiare gli investimenti finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro [...] questi investimenti aggiuntivi dovranno essere incentrati sulle infrastrutture, in particolare la banda larga e le reti energetiche, nonché le infrastrutture nei trasporti in agglomerati industriali,

³⁴ United Nations Conference on Trade and Development, *“National security-related screening mechanisms for foreign investment: an analysis of recent policy developments”*, cit.

³⁵ G. Adinolfi, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, in Id., (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 5.

³⁶ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, alla Banca Centrale Europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli investimenti: un piano di investimenti per l'Europa, Bruxelles, 26.11.2014, COM(2014) 903 final, ora in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0903&from=EN>.

sull'istruzione, sulla ricerca e l'innovazione, sulle energie rinnovabili, e sull'efficienza energetica. Una parte significativa degli stanziamenti dovrà essere destinata a progetti che consentano di garantire posti di lavoro alle giovani generazioni»³⁷.

Il Piano – che si poneva come la risultante di tale impostazione – assumeva l'obiettivo di “mobilitare” investimenti – pubblici e privati – per la considerevole cifra di 315 miliardi di euro e mirava al raggiungimento di tre obiettivi specifici:

- 1) incentivazione degli investimenti
- 2) aumento della competitività
- 3) sostegno alla crescita economica dell'UE nel lungo periodo

Erano tre anche i pilastri sui quali il piano faceva leva: l'istituzione di un Fondo europeo specifico per attrarre gli investimenti strategici, la realizzazione e traduzione in pratica di una serie di garanzie che consentissero a tali investimenti di “arrivare” all'economia reale (cioè di produrre effetti tangibili) e, infine, migliorare in senso generale e complessivo il contesto che faceva da sfondo alle iniziative degli investitori, il cosiddetto “upgrade dei contesti”, come si evince da Fig. 4:



Figura 4. I tre pilastri del Piano di investimenti per l'Europa. Fonte: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0903&from=EN>.

³⁷ Ivi, p. 2.

1.5.1. Il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS)

Il nucleo essenziale del Piano varato all'inizio della Presidenza Juncker era rappresentato dal cosiddetto Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS) attraverso la cui dotazione si perseguiva l'obiettivo primario di «stimolare la crescita economica a lungo termine e la competitività nell'Unione europea»³⁸.

Nello specifico, tramite il FEIS la Commissione ha messo a disposizione del Gruppo Banca Europea degli Investimenti (BEI) la somma di 26 miliardi di euro di garanzia che hanno messo in condizione quest'ultima di mobilitare 7,5 miliardi di euro di risorse proprie per un importo complessivo che arrivava alla cifra totale di 33,5 miliardi di euro.

Il Fondo si sarebbe basato su un effetto moltiplicatore complessivo di 1:15 e quindi generare per ogni euro di fondi pubblici – utilizzato dal Fondo – 12 da investitori privati e 3 dalla BEI³⁹.

La chiave di volta del progetto era la garanzia accordata – tramite il FEIS – dall'UE in quanto ciò consentiva il BEI a «finanziare progetti a più alto rischio rispetto a quanto farebbe normalmente, riducendo così la difficoltà per gli investimenti privati più rischiosi di ottenere credito e creando addizionalità di investimenti»⁴⁰.

Ciò faceva del FEIS non un semplice strumento per l'erogazione di contributi a fondo perduto, bensì di mantenere la sua natura essenzialmente di “strumento di garanzia” al fine di aumentare la sicurezza – lenendo i rischi – degli investimenti realmente posti in essere.

Il che, infatti, era ben riassunto nel claim del FEIS: “Oltre l'urgenza, verso un impatto duraturo”⁴¹ e avrebbe trovato compiuta e ulteriore conferma nella proroga – proposta e accordata nel dicembre 2016⁴² – dello stesso fino alla fine del 2020 allo scopo «di mobilitare fino a 500 miliardi di euro di investimenti per progetti innovativi ma a rischio più elevato che riguardano infrastrutture, trasporti, tecnologie dell'informazione e

³⁸ Consiglio Europeo-Consiglio dell'Unione Europea, Fondo europeo per gli investimenti strategici, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>.

³⁹ Consiglio europeo-Consiglio dell'Unione Europea, Piano di investimenti per l'Europa, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/investment-plan/>.

⁴⁰ Unione Europea-Regione Lombardia, Il Piano Juncker, in <https://www.fondidirettiue.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/PGD/il-piano-juncker>.

⁴¹ Banca Europea per gli Investimenti (BEI), Piano di investimenti per l'Europa, in https://www.eib.org/attachments/thematic/investment_plan_for_europe_it.pdf.

⁴² Consiglio europeo-Consiglio dell'Unione Europea, Piano di investimenti per l'Europa, cit.

della comunicazione, istruzione, ricerca, innovazione, sostegno alle PMI, sanità, cultura»⁴³.

La proroga aveva, inoltre, posto anche l'esigenza di migliorare alcuni aspetti del FEIS basandosi sulla necessità di aumentarne «l'obiettivo di investimento fino a 500 miliardi di EUR; [...] la garanzia di bilancio dell'UE fino a 26 miliardi di EUR (16 miliardi di EUR dei quali saranno disponibili per le attivazioni della garanzia fino a metà del 2018): [...] il contributo della Banca europea per gli investimenti fino a 7,5 miliardi di EUR (dai 5 miliardi di EUR attuali)»⁴⁴.

Per quanto concerne i campi di applicazione del FEIS all'atto della proroga, inoltre, si dava ulteriore impulso ai progetti che avrebbero assunto come centrale una serie di azioni connesse al “climate change” e allo sviluppo di filiere strategiche dal punto di vista non solo economico ma anche ambientale come l'agricoltura, la pesca, la bioeconomia e la silvicoltura.

1.5.2. I fondi e l'approdo all'economia reale

Dal punto di vista dell'economia reale i dati evidenziano che Francia, Italia, Spagna e Germania siano stati i quattro Paesi dell'eurozona a beneficiare in misura maggiore del FEIS (Fig. 5).

L'obiettivo del FEIS, d'altra parte, era proprio quello di avere e produrre una serie di conseguenze concrete riscontrabili nell'economia reale: a tal fine, non a caso, oltre alle stime ed ai report come quello citato in Fig. 5, erano stati parallelamente attivati un portale dei progetti di investimento e un polo di consulenza sugli stessi nell'ambito del loro finanziamento.

Il primo avrebbe dovuto aiutare gli stakeholders a trovare sia tutte le informazioni atte a descrivere i progetti in itinere e quelli scelti sia a poter meglio selezionare le opportunità più consone per i loro investimenti privilegiando un progetto rispetto ad un altro.

Il secondo, invece, avrebbe fornito concretamente tutta l'assistenza tecnica, amministrativa e il sostegno necessario per realizzare i progetti una volta finanziati: il “polo” nasceva per riunire come riportava il sito ufficiale gli «attuali programmi di

⁴³ F. Licciardo, Grazie al FEIS maggiori possibilità per i grandi progetti, in «Pianeta PSR», n. 68 del 2018, ora in <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1929>.

⁴⁴ Consiglio europeo-Consiglio dell'Unione Europea, Piano di investimenti per l'Europa, cit.

assistenza tecnica della BEI e fornisce ulteriori servizi di consulenza per i casi che non rientrano nei programmi esistenti»⁴⁵.

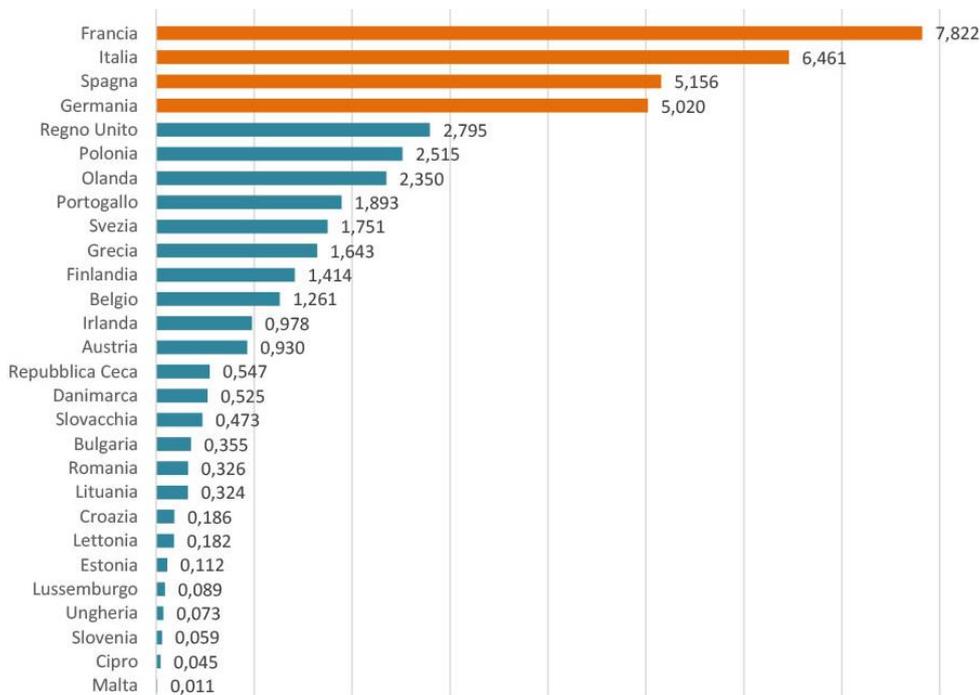


Figura 5. Finanziamenti FEIS approvati. Fonte: <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1929>

Giova infine sottolineare, come si riscontra nel programma ufficiale del Piano che all’atto della già citata proroga del FEIS del dicembre 2016, il Consiglio abbia contestualmente «concordato la sua posizione negoziale su una proposta volta ad apportare miglioramenti tecnici al polo europeo di consulenza sugli investimenti. La proposta intendeva agevolare l'erogazione, da parte del polo, di servizi di assistenza tecnica più mirati a livello locale in tutta l'UE. Essa mira inoltre ad agevolare la combinazione dei finanziamenti del FEIS con il sostegno fornito da altre fonti di finanziamento dell'UE, compresi i Fondi strutturali e di investimento europei»⁴⁶.

1.5.3. L’upgrade dei contesti

Per upgrade dei contesti si intendeva, infine, arrivare a stimolare gli investimenti ma, al contempo, anche a migliorare il “contesto” imprenditoriale e l’accesso al credito.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

Un aspetto, quest'ultimo, da sempre particolarmente critico per le imprese di dimensioni più piccole, le cosiddette PMI.

In altre parole se da una parte l'obiettivo era quello di «eliminare gli ostacoli agli investimenti e creare una regolamentazione più semplice, più efficace e più prevedibile nell'UE, in particolare nei settori delle infrastrutture, in cui gli investimenti si articolano su vari anni o decenni»⁴⁷, dall'altro, lo strumento individuato per raggiungere tale obiettivo era «la creazione di un'unione dei mercati dei capitali volta a ridurre la frammentazione dei mercati finanziari e incrementare l'offerta di capitali per le imprese e i progetti d'investimento»⁴⁸.

1.6. Dal FESR al FSE: i fondi europei per l'ambiente

Sono due i fondi strutturali attraverso i quali l'Unione Europea persegue una politica di coesione al fine di omogenizzare i livelli di sviluppo delle regioni e delle macro-aree dell'eurozona.

Si tratta del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE): il primo atto a favorire la realizzazione di infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione a favore in particolare delle imprese private; il secondo che invece mira a ottimizzare e promuovere l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite finanziando, nello specifico e in misura prevalente corsi e attività di formazione.

Per quanto concerne il FESR esso segue un orientamento ben preciso, come risulta dai documenti ufficiali dell'UE: in essi si parla infatti di “concentrazione tematica” in quanto gli investimenti si incentrano su specifiche aree strategiche quali l'innovazione e la ricerca, l'agenda digitale, il sostegno alle PMI e il sostegno ad un'economia che risulti a basse emissioni di carbonio.

L'idealtipo interventista della concentrazione risulta anche nel fatto che le risorse del FESR risultino stanziare in stretta relazione alla categoria regionale: nelle regioni più sviluppate almeno l'80 % dei fondi deve concentrarsi su almeno due priorità; in quelle in transizione la concentrazione concerne il 60 % dei fondi; nelle regioni in ritardo di sviluppo la concentrazione concerne il 50 % dei fondi.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

Al contempo il FESR riserva particolare attenzione alle specificità territoriali. La sua azione, infatti «mira a ridurre i problemi economici, ambientali e sociali che affliggono le aree urbane, investendo principalmente nello sviluppo urbano sostenibile. Almeno il 5 % delle risorse FESR è destinato alle specificità territoriali mediante le “azioni integrate” gestite dalle città»⁴⁹.

Le aree svantaggiate dal punto di vista geografico (in quanto isolate, montagnose o a scarsa densità demografica) ricevono un trattamento particolare. Le aree più periferiche, infine, godono di specifici aiuti economici da parte del FESR per far fronte agli eventuali svantaggi derivanti dalle condizioni di lontananza.

Per quanto concerne invece l’FSE esso risulta essere «il principale strumento utilizzato dall’UE per sostenere l’occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori e assicurare opportunità lavorative più eque per tutti»⁵⁰.

Le priorità del Fondo sono stabilite congiuntamente dalla Commissione europea e dai singoli Stati membri dell’UE. Al contempo, essi decidono anche come assegnare le risorse disponibili assumendo determinate priorità atte a perseguire lo scopo principale degli aiuti: la promozione dell’adattabilità dei lavori e delle imprese sviluppando nuove competenze per i primi e nuove declinazioni del lavoro per le seconde.

Vi è poi il fronte dell’implementazione di tutti i dispositivi volti a favorire l’accesso al mondo del lavoro che si rivolgono, è noto, specialmente ai giovani che hanno finito il ciclo di studi o ai disoccupati che a fronte della loro scarsa specializzazione necessitano di un ausilio per rientrare nelle dinamiche produttive.

Giova però specificare, come la stessa UE tiene a precisare che «L’FSE non è un ufficio di collocamento e non pubblica offerte di lavoro, ma finanzia decine di migliaia di progetti locali, regionali e nazionali in materia di occupazione in tutta Europa, partendo dai piccoli progetti gestiti da associazioni benefiche locali per aiutare i disabili a trovare

⁴⁹ Le aree «svantaggiate dal punto di vista geografico (in quanto isolate, montagnose o a scarsa densità demografica) ricevono un trattamento particolare. Le aree più periferiche, infine, godono di specifici aiuti economici da parte del FESR per far fronte agli eventuali svantaggi derivanti dalle condizioni di lontananza». European Commission, *Il Fondo europeo di sviluppo regionale*, in https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/erdf/.

⁵⁰ A questo fine, l’FSE «investe nel capitale umano dell’Europa: i lavoratori, i giovani e chi è alla ricerca di un lavoro. Grazie a una dotazione di 10 miliardi di euro l’anno, l’FSE aumenta le prospettive occupazionali di milioni di cittadini europei, prestando particolare attenzione a chi incontra maggiori difficoltà a trovare lavoro», European Commission, *Cos’è l’FSE*, in <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=it>.

un posto di lavoro idoneo fino ad arrivare ai progetti di portata nazionale per promuovere la formazione professionale presso l'intera popolazione»⁵¹.

A questi due strumenti principali vi si aggiungono altri, ancora più specifici che l'UE ha avviato negli ultimi anni. Si tratta del Fondo di coesione (FC) che «finanzia i progetti nel settore dei trasporti e dell'ambiente nei paesi in cui il reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% della media dell'UE»⁵²; del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modulato sulla risoluzione di sfide specifiche cui devono far fronte le zone rurali dell'UE⁵³; del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) che aiuta «i pescatori a utilizzare metodi di pesca sostenibili e le comunità costiere a diversificare le loro economie, migliorando la qualità della vita nelle regioni costiere europee»⁵⁴.

1.6.1. Fondi e ricerca: Programma LIFE, Horizon 2020 e recovery fund

Nell'ambito della difesa dell'ambiente e della promozione di un'azione specifica di contrasto e limitazione alle mutazioni climatiche l'UE declina invece il proprio impegno per «contribuire all'attuazione, all'aggiornamento e allo sviluppo della politica e della legislazione dell'UE in materia di ambiente e clima mediante il cofinanziamento di progetti con un elevato valore aggiunto europeo»⁵⁵.

Il programma LIFE non è una novità di recente creazione, in quanto la sua istituzione risale al 1992. Per ben comprendere l'entità dell'impegno finanziario profuso

⁵¹ I progetti dell'FSE «variano significativamente per natura, dimensioni e portata e si rivolgono a una rosa variegata di gruppi: alcuni sono destinati ai sistemi di istruzione, agli insegnanti e agli scolari, altri si rivolgono ai disoccupati giovani e meno giovani, mentre altri ancora sono pensati per gli aspiranti imprenditori in ogni campo. Il Fondo sociale europeo, in poche parole, si concentra sulle persone», cfr., *Ibidem*.

⁵² Nel periodo 2014-2020, si tratta di Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia, cfr., European Commission, *Sostenere lo sviluppo economico*, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it

⁵³ Rural development «is the “second pillar” of the common agricultural policy (CAP), reinforcing the “first pillar” of income supports and market measures by strengthening the social, environmental and economic sustainability of rural areas. The CAP contributes to the sustainable development of rural areas through three long-term objectives: fostering the competitiveness of agriculture and forestry; ensuring the sustainable management of natural resources, and climate action; achieving a balanced territorial development of rural economies and communities including the creation and maintenance of employment. European Commission, *Rural development*, in <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development>.

⁵⁴ European Commission, *Oceans and fisheries*, in https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/index_en.

⁵⁵ Soil4life, *Il programma LIFE*, in <https://soil4life.eu/il-programma-life/>.

dell'UE in questo senso nesti pensare che alla fine del 2012 il programma LIFE «aveva cofinanziato oltre un migliaio di progetti a tutela della natura e della biodiversità, erogando direttamente più di 1,5 miliardi di euro dal 1992 e mobilitando circa 2,7 miliardi di euro»⁵⁶.

Sono soprattutto la natura e la biodiversità gli aspetti che il programma ha cercato di difendere e valorizzare: per fare alcuni esempi, l'orso bruno, la foca monaca e il lupo sono le specie che hanno più beneficiato dei progetti LIFE degli ultimi anni.

Anche l'Italia ha aderito al progetto LIFE come puntualmente riportato sul sito ufficiale del Ministero della Transizione Ecologica: dalla prima fase (1992-1995) alla seconda (1996-1999) e la terza (2000-2004)⁵⁷.

Successivamente si è poi registrata l'evoluzione del Programma LIFE in Programma LIFE Ambiente (2000-2006) e Programma LIFE+ (2007-2013). Più recenti invece le scansioni programmatiche assunte dalla definizione del Programma per l'ambiente e l'azione per il clima rispettivamente del 2014-2020 e del 2021-2027⁵⁸.

Il 16 marzo 2021 il Consiglio dell'UE ha inaugurato l'iter di approvazione del nuovo programma LIFE 2021-2027 elaborato specificatamente per rispondere alla crisi climatica globale attraverso un nuovo Green Deal europeo: la Comunicazione COM (2019) 640 della Commissione ha già tracciato la tabella di marcia delle politiche e delle misure principali di tale processo di transizione che saranno promosse «per trasformare l'Europa in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse, circolare e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse.

⁵⁶ I fondi LIFE hanno inoltre finanziato «oltre 1 000 piani di gestione nell'ambito della rete Natura 2000. Si tratta di un importante passo nella lotta alla perdita di biodiversità. Altri progetti hanno creato corridoi ecologici e habitat urbani per le specie selvatiche, introdotto misure di adattamento ai cambiamenti climatici, sostenuto servizi per gli ecosistemi e sensibilizzato le imprese all'importanza della biodiversità. Oltre 100 progetti LIFE hanno contribuito ad affrontare il problema delle specie esotiche invasive, interessandosi in particolare di specie come il visone americano, il poligono del Giappone e diversi tipi di gamberi non indigeni». European Commission, *Il programma LIFE protegge la vita*, in https://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/life/index_it.htm.

⁵⁷ Le basi giuridiche delle prime tre fasi del Programma LIFE sono state le seguenti: LIFE I (1992-1995) Regolamento CEE n. 1973/92 del 21 maggio 1992 che istituisce lo strumento finanziario per l'ambiente, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale L 206 del 22.7.1992; LIFE II (1996-1999) Regolamento CE n. 1404/96 del 15 luglio 1996 di modifica del Regolamento CEE n. 1973/92 che istituisce lo strumento finanziario per l'ambiente, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 181 del 20.7.1996; LIFE III (2000-2004) Regolamento CE n. 1655/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 luglio 2000 riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 192 del 28.7.2000.

⁵⁸ Al momento, l'accordo provvisorio raggiunto dal Consiglio dell'UE con il Parlamento Europeo nel corso del Trilogo del 17 dicembre 2020, prevede che la dotazione finanziaria del programma LIFE per il periodo 2021-2027 sia di 5,432 miliardi di Euro.

Aiuterà inoltre a proteggere e preservare la biodiversità valorizzando il capitale naturale dell'UE e proteggendo la salute e il benessere dei cittadini dai rischi e dagli impatti legati all'ambiente e al clima»⁵⁹.

Dal punto di vista dell'innovazione, invece, è Horizon 2020 lo strumento assunto dell'UE per implementare la competitività globale dell'Europa e farne un leader mondiale nel campo della scienza e dell'industria 4.0: si tratta di un mezzo per guidare la crescita economica e creare posti di lavoro.

Il programma è nato nel 2013 e si rivolgeva ad un insieme potenzialmente eterogeneo di stakeholders che ha ricevuto più di 300 “call for proposals”: la maggior parte di esse si sono concentrate sulla salute, sul cambiamento demografico e sul benessere condiviso; sulla sicurezza alimentare; sull'energia green; sul trasporto smart; su nuove proposte di inclusività sociale e sulla protezione della libertà e della sicurezza dei cittadini europei.

La premessa sulla quale di basava H2020 è che la ricerca sia un investimento per il futuro talmente fondamentale da essere assunto come centrale nel progetto stesso dell'UE anche per le rilevanti implicazioni nell'ambito della crescita e della creazione posti di lavoro non solo sostenibili e inclusivi, ma anche smart.

Come si legge nei materiali ufficiali, infatti, H2020 «is helping to achieve this with its emphasis on excellent science, industrial leadership and tackling societal challenges. The goal is to ensure Europe produces world-class science, removes barriers to innovation and makes it easier for the public and private sectors to work together in delivering innovation; [...] is open to everyone, with a simple structure that reduces red tape and time so participants can focus on what is really important. This approach makes sure new projects get off the ground quickly – and achieve results faster»⁶⁰.

⁵⁹ Ministero della Transizione Ecologica, *Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE 2021-2027)*, del 22 aprile 2021, ora in <https://www.minambiente.it/pagina/pro-gramma-l-ambiente-e-l-azione-il-clima-life-2021-2027>.

⁶⁰ Horizon 2020 «is the biggest EU Research and Innovation programme ever with nearly €80 billion of funding available over 7 years (2014 to 2020) – in addition to the private investment that this money will attract. It promises more breakthroughs, discoveries and world-firsts by taking great ideas from the lab to the market», cfr., European Commission, *What is Horizon 2020?*, in <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020>.

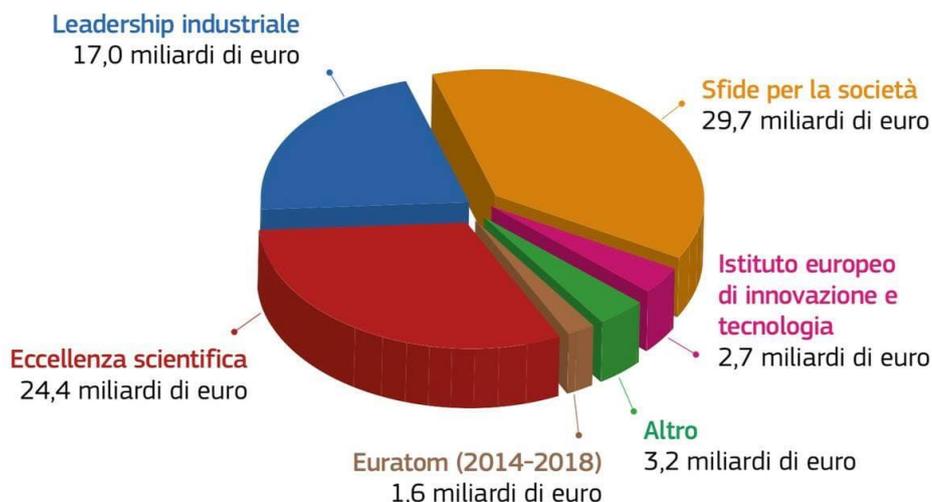


Figura 6 Bilancio di H2020. Fonte: Commissione Europea, *HORIZON 2020 in breve*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'unione europea, 2014, p. 35.

L'obiettivo è quello di finanziare progetti concreti che mirino a rafforzare la presenza ed il posizionamento dell'UE nell'innovazione, nel comparto Ricerca e Sviluppo (R&S), nell'industria e nella tecnologia declinate nelle loro forme più avanzate, come conferma Fig. 6.

1.6.2. PNNR: il caso italiano e non solo

Il Green Deal europeo già contemplato nell'ultima edizione del Programma LIFE trova riscontro anche in un altro fondamentale strumento che ha animato il dibattito politico-economico dell'opinione pubblica negli ultimi mesi: il recovery fund.

A ben guardare giova sottolineare esso sia parte di un progetto più ampio ossia il Next Generation EU: uno strumento temporaneo che l'UE ha predisposto per stimolare la ripresa dell'eurozona dopo le conseguenze economiche della pandemia Covid-19. Si tratta del «più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa [...] adeguato non solo alle realtà attuali, ma anche alle incertezze future»⁶¹.

Il baricentro degli interventi previsti è imperniato sulla R&S – da portare avanti tramite H2020 – e su un nuovo programma per la salute – il cosiddetto EU4Health – ma anche le esigenze green non state trascurate: il Fondo per una transizione giusta e il

⁶¹ NextGenerationEU è «più di un piano per la ripresa: è un'occasione irripetibile per riemergere dalla pandemia più forti, trasformare le nostre economie e creare opportunità e posti di lavoro per vivere nell'Europa che desideriamo. Abbiamo tutto ciò che serve per farlo diventare realtà: abbiamo una prospettiva, abbiamo un piano, abbiamo deciso di investire insieme 750 miliardi di euro», cfr., European Commission, *Piano per la ripresa dell'Europa*, in https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it

programma Europa Digitale ne sono un esempio al quale si aggiungono la lotta ai cambiamenti climatici, «a cui verrà riservato il 30% dei fondi europei, la più alta percentuale di sempre per il bilancio dell'UE»⁶².

Una percentuale, questa, tra l'altro aumentata come confermato da Ursula Von der Leyen annunciando alla fine del 2020 «che il 37% dei fondi sarà destinato alle politiche verdi e che il 30% del fondo sarà finanziato attraverso “green bonds”, ossia obbligazioni sul mercato per progetti benefici per l'ambiente»⁶³.

Le note vicende politiche che hanno poi portato in Italia l'avvicendamento alla guida del Governo di Giuseppe Conte con Mario Draghi non hanno offuscato tale priorità, anzi: di transizione ecologica si parlava già alla fine del 2020⁶⁴ e l'istituzione – nel nuovo esecutivo – di un apposito Ministero confermava l'imminenza di una “rivoluzione verde” incoraggiata dalle nuove misure.

Il piano di Draghi – approvato il 26 aprile 2021 – prevedeva infatti «quasi due miliardi in più per la rivoluzione verde, il capitolo al quale il Piano nazionale di ripresa e resilienza, [...] assegna la dote più significativa, ora pari a 59,33 miliardi (contro i 57,5 miliardi delle ultime bozze del Pnrr). A questi si aggiungono 9,3 miliardi provenienti dal fondo complementare (il “fondone”), finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri»⁶⁵.

Le scansioni assunte per l'impiego delle risorse nell'ambito del green sono quelle dell'agricoltura sostenibile e dell'economia circolare, dell'energia rinnovabile,

⁶² Ibidem.

⁶³ AA.VV., *Green Deal europeo: il Recovery Fund sarà d'aiuto?*, in «Business Insider», del 17 dicembre 2020, ora in <https://it.businessinsider.com/green-deal-europeo-il-recovery-fund-sara-daiuto/>. Il proponimento era stato già annunciato a settembre, «Il green Deal “è il nostro piano per realizzare questa trasformazione e, vogliamo diventare il primo continente neutro entro il 2050, ma non ce la faremo con questo status quo, quindi dobbiamo essere più rapidi”, ha aggiunto la presidente della Commissione europea. “Abbiamo condotto una valutazione di impatto approfondita e su questa base e la commissione propone di aumentare gli obiettivi del 2030 per la riduzione delle emissioni per almeno il 55%”, ha aggiunto». cfr., ANSA, *Von der Leyen, 37% del Recovery Fund per il Green deal*, in «ANSA», del 16 settembre 2020, ora in https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2020/09/16/von-der-leyen-37-del-recovery-fund-per-il-green-deal_fd7b13a7-d222-4ff8-9fdb-ab2abbfc50ec.html.

⁶⁴ Già nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri dell'7 dicembre, infatti, la bozza del Recovery anticipava che «Alla digitalizzazione e innovazione saranno destinati 48,7 miliardi, all'area “rivoluzione verde e transizione ecologica” andranno 74,3 miliardi, al settore infrastrutture per una mobilità sostenibile 27,7 miliardi. Il capitolo “istruzione e ricerca” può contare su 19,2 miliardi, quello sulla Parità di genere su 17,1 miliardi, secondo la bozza. L'area sanità, infine, conterà su 9 miliardi», cfr., AA.VV., *Bozza Recovery Plan da 196 miliardi: dal Green al digitale, come sarà distribuita la torta*, in «IlSole24Ore», del 7 dicembre 2020, ora in <https://www.ilssole24ore.com/art/bozza-recovery-plan-196-miliardi-green-primi-risorse-ADdcp6>.

⁶⁵ C. Dominelli, *La rivoluzione verde nel Recovery Plan: dagli habitat marini alle comunità green*, in «IlSole24Ore», del 26 aprile 2021, ora in <https://www.ilssole24ore.com/art/la-rivoluzione-verde-recovery-plan-habitat-marini-comunita-green-AEDNLID>

dell'idrogeno, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica, della riqualificazione degli edifici e, infine, della tutela del territorio e delle risorse idriche.

Giova infine ricordare che il 27 maggio 2021 tutti i 27 Stati dell'UE – chiamati ad approvare la norma “sulle Risorse proprie”⁶⁶ – abbiano ratificato il processo nazionale di ratifica del Next Generation Eu.

Il Next Generation EU ha rappresentato un momento di svolta nelle politiche economiche dell'UE: le risorse messe a disposizione oltre ad essere ingenti rappresentano un'opportunità anche armonizzazione dei piani che finora erano stati attuati. Come si evince da Fig. 7 la componente più rilevante è ora il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza:

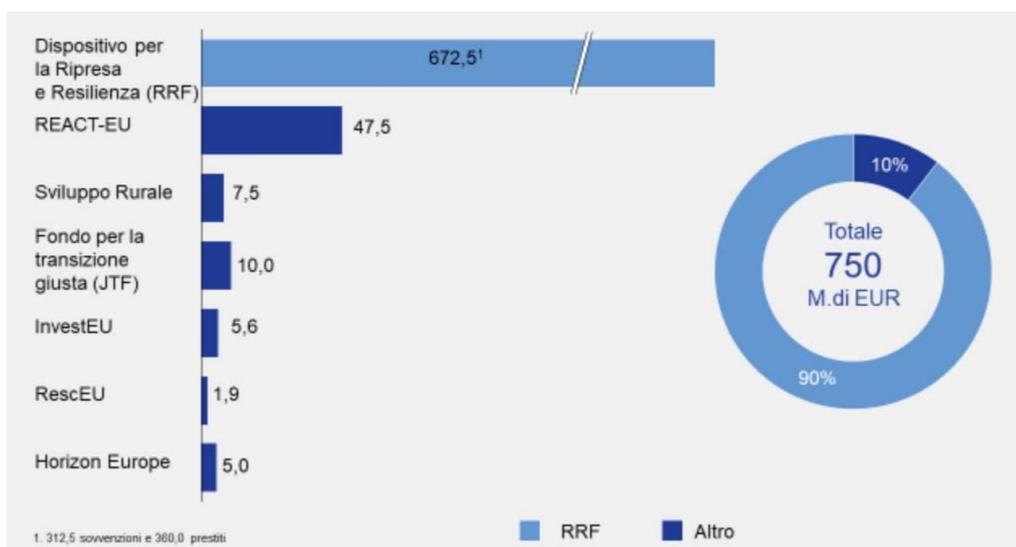


Figura 7 Dispositivi e risorse del Next Generation EU. Fonte: Governo Italiano, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021, p. 9.

Entro questo contesto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato dal Parlamento italiano si pone nell'alveo segnato dalle linee guida dell'UE per una «robusta ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della

⁶⁶ Vale a dire il provvedimento che «impone ai singoli Paesi di incrementare i contributi nazionali al bilancio UE allo scopo di fornire a Bruxelles le garanzie necessarie a chiedere in prestito sul mercato i 750 milioni di euro di fondi previsti dal piano», cfr., V. Patané, *Recovery Fund, ratifica completata: come e quando arriveranno i primi fondi*, in «First On Line», del 28 maggio 2021, ora in <https://www.firstonline.info/recovery-fund-ratifica-completata-come-e-quando-arriveranno-i-primi-fondi/>.

digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere»⁶⁷.

Non stupisce, quindi, che in linea a questa missione di fondo le sfide assunte dal Piano siano configurate secondo questo ordine di priorità: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani⁶⁸.

Il che, in termini di investimenti si rifletterà secondo questa previsione di impiego dei fondi:

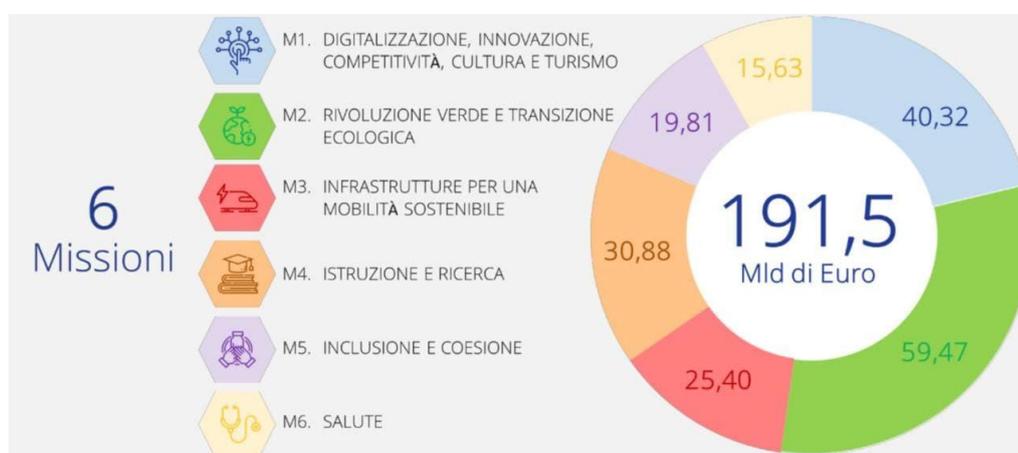


Figura 8 Allocations delle risorse RRF alle 6 Missioni. Fonte: Governo Italiano, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021, p. 21.

Il primo dei pilastri è quello del quale anche gli altri non potranno non tenere conto visto che ogni investimento e ogni riforma dovranno necessariamente rispettare il principio del «do no significant harm»⁶⁹ all'ambiente come specificato nell'apposita Comunicazione della Commissione europea del 12 febbraio 2021⁷⁰ che assume ben sei

⁶⁷ A. Massari, *Gli appalti pubblici, leva strategica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in «Appalti e Contratti», n. 5 del 2021, ora in <https://www.periodicimaggioli.it/gli-appalti-pubblici-leva-strategica-del-piano-nazionale-ripresa-resilienza/>.

⁶⁸ Il pilastro della transizione verde «discende direttamente dallo European Green Deal e dal doppio obiettivo dell'UE di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030», cfr., Governo Italiano, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021, p. 11.

⁶⁹ European Commission, *Commission Notice Technical guidance on the application of 'do no significant harm' under the Recovery and Resilience Facility Regulation*, in «Official Journal of the European Union», del 18 febbraio 2021, (2021/C 58/01).

⁷⁰ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*, Bruxelles, 12 febbraio 2021, C(2021) 1054 final, ora in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c_2021_1054_it.pdf.

specifici obiettivi in tal senso secondo i quali un'attività arrechi danno «alla mitigazione dei cambiamenti climatici se conduce a significative emissioni di gas a effetto serra; all'adattamento ai cambiamenti climatici se conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi; all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee, o al buono stato ecologico delle acque marine; all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali, o se comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti oppure se lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente; alla riduzione dell'inquinamento se comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo; al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi se nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi o nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, compresi quelli di interesse per l'Unione»⁷¹.

1.6.3. Le dieci priorità dell'U.E

Già nel 2015, l'Unione europea aveva sintetizzato – in un documento ufficiale – l'insieme delle priorità assunte in materia di occupazione, crescita economica, equity e cambiamento democratico⁷².

La pubblicazione, che rientrava in un progetto più ampio volto a illustrare «le varie politiche dell'Unione europea, spiegando quali sono le competenze dell'Unione e quali risultati ha ottenuto»⁷³ assumeva come titolo il riferimento diretto a dieci priorità che l'UE

⁷¹ Ai fini del regolamento RRF, il principio DNSH va interpretato ai sensi dell'articolo 17 del regolamento Tassonomia in considerazione, inoltre, del fatto che «gli Stati membri devono fornire una valutazione DNSH per ogni singola misura del rispettivo RRP. Secondo il regolamento RRF, nessuna misura inclusa in un RRP deve comportare un danno significativo agli obiettivi ambientali e la Commissione non può valutare positivamente l'RRP se una o più misure non sono conformi al principio DNSH. Di conseguenza, gli Stati membri devono fornire una valutazione DNSH specifica per ciascuna misura di ogni componente del piano», *ibidem*.

⁷² Commissione Europea, Dieci priorità per l'Europa, Un nuovo inizio per l'Europa: il programma dell'UE per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico, Bruxelles, Commissione Europea-Direzione generale della Comunicazione, 2015.

⁷³ *Ivi*, p. 2.

faceva proprie nell'ambito di quella che era la presidenza Jean-Claude Juncker eletto alla guida della Commissione Europea, come noto, qualche mese prima, nel novembre 2014.

Il primo dei dieci punti parlava espressamente di rilancio dell'occupazione e, al contempo, della crescita economica e dei finanziamenti che l'UE avrebbe dovuto riprendere ad attrarre dagli stakeholders internazionali.

D'altra parte quelli erano gli anni in cui nel Vecchio Continente si palesavano le conseguenze più nefaste della crisi del debito sovrano che avevano fatto alzare considerevolmente i tassi di disoccupazione e fatto perdere non poche posizioni all'eurozona nell'ambito dell'attrattività di capitali dagli investitori extraeuropei.

Ciò imponeva, come specificato dal documento citato, «di fare un uso più intelligente delle risorse finanziarie esistenti e un uso più flessibile dei fondi pubblici, migliorando nel contempo la qualità della normativa»⁷⁴. E, inevitabilmente, di indirizzare tali risorse nei settori più strategici in grado di diventare leve sulle quale basare l'azione di ripresa economica e finanziaria dell'UE per uscire, di fatto, dalla crisi con la quale si era alle prese.

Ciò andava fatto seguendo una specifica politica e adottando una prospettiva concreta di sviluppo: lo confermava la seconda priorità assunta dall'UE, quella di fare del mercato unico già in essere un mercato unico connesso digitalmente, cogliendo tutte le opportunità che la diffusione – ormai capillare – del web avrebbe potuto offrire. Nel 2015, infatti, le stime facevano ipotizzare che un mercato unico digitale avrebbe potuto «apportare all'economia dell'UE ben 415 miliardi di euro all'anno e creare 3,8 milioni di posti di lavoro»⁷⁵.

Ma tutto questo passava per la realizzazione di alcune condizioni quali, ad esempio, compiere tutto il necessario al fine di favorire l'accesso ai beni ed ai servizi digitali eliminando i blocchi geografici ingiustificati, promuovendo un efficientamento dei costi di consegna transfrontalieri, un aggiornamento sistemico delle norme relative al diritto d'autore e di quelle sui contratti e la protezione dei consumer nell'ambito degli acquisti sulle piattaforme online e nel cosiddetto e-commerce.

La terza priorità era quella di muovere compatti e decisi verso un'unione che oltre ad essere europea lo fosse sempre di più dal punto di vista non solo economico, ma anche energetico: la questione del cambiamento climatico, già avvertita distintamente nel 2014/2015, infatti, imponeva l'assunzione di un duplice obiettivo prioritario quanto

⁷⁴ Ivi, p. 4.

⁷⁵ Ivi, p. 5.

necessario, quello di «garantire ai cittadini e alle imprese la disponibilità di energia sicura, ecocompatibile e a prezzi ragionevoli. Usare l'energia in maniera più saggia e combattere i cambiamenti climatici non costituisce soltanto un investimento per il futuro dei nostri figli, ma può anche rilanciare la crescita e creare nuovi posti di lavoro»⁷⁶.

L'azione dell'UE, inoltre, nella quarta priorità assumeva un'altra declinazione di natura squisitamente economica, quella di contribuire alla crescita di un mercato interno – in ossequio alla premessa stessa dell'UE, ossia quella di supportare e realizzare la libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri – più integrato ed equo per gli operatori in modo da «rimuovere gli ostacoli che bloccano gli investimenti oltre frontiera nell'UE e impediscono alle imprese di accedere ai finanziamenti»⁷⁷.

La questione dell'equità trovava riscontro anche nella quinta priorità, quella di creare – come specificato nel documento – un'unione più “profonda” ed “equa” attraverso «l'introduzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi bancari e la creazione di un tesoro dell'area dell'euro»⁷⁸.

Tutto ciò non avrebbe dovuto significare una chiusura dell'UE e uno spostamento del suo baricentro entro il mercato interno, anzi: la sesta priorità, infatti, era quella di siglare un accordo di libero scambio – anch'esso orientato sul principio dell'equity – con l'economia statunitense.

Ciò si sarebbe dovuto declinare, nello specifico: nell'apertura dei mercati degli Stati Uniti alle imprese europee, anche per i servizi pubblici; nella riduzione degli oneri amministrativi per le imprese esportatrici; nella definizione di nuove norme per rendere più agevole ed equo esportare, importare e investire oltreoceano⁷⁹.

La settima priorità assunto esulava dalla dimensione economica e introduceva altri temi legati alla società civile ed alla vita democratica nonché alle relazioni internazionali tra i singoli Stati membri. L'UE infatti, assumeva come obiettivo quello di creare uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali che fosse basato fattivamente e concretamente sulla reciproca fiducia.

Il convincimento alla base di intraprendere e far propria questa sfida era quello che l'UE non fosse e non dovesse essere “solo” «un mercato comune per i beni e servizi. Si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza,

⁷⁶ Ivi, p. 6.

⁷⁷ Ivi, p. 7.

⁷⁸ Ivi, p. 8.

⁷⁹ Cfr., ivi, p. 9.

dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Nel combattere il terrorismo, la tratta di esseri umani, il contrabbando e la criminalità informatica, la Commissione non perderà di vista questi valori»⁸⁰ si leggeva nel documento citato.

Tale consapevolezza portava – quasi inevitabilmente – agli ultimi tre punti fatti propri dal documento programmatico della Presidenza Juncker: una nuova politica dell’immigrazione (ottava priorità); un ruolo più incisivo per l’UE nella geopolitica e nello scacchiere internazionale (nona priorità) e, infine, promuovere un cambiamento democratico nel senso di avvicinare l’UE alla gente (decima priorità) visto che «negli ultimi anni, come indicano anche i risultati delle elezioni europee, si è diffusa la percezione che l’Unione europea sia distante dalla gente e troppo burocratica. I cittadini si aspettano dall’Unione un intervento concreto per risolvere importanti sfide economiche e sociali. I programmi di lavoro della Commissione Juncker ne tengono conto riducendo notevolmente il numero delle nuove iniziative, mettendo da parte alcune proposte precedenti e riesaminando le normative vigenti»⁸¹.

⁸⁰ Ivi, p. 10.

⁸¹ Ivi, p. 13.

Capitolo Secondo

Il caso dell'Olanda

2.1. La rivoluzione olandese

A ridosso dell'imminente crisi pandemica, alla fine del 2019, nel presentare la legge finanziaria per il 2020 il Ministro olandese annunciò – dopo più di un ventennio – un cambio di rotta piuttosto rilevante nella politica economica del Paese.

La finanziaria 2020 – come di consueto presentata in Parlamento nella “storica” valigetta – prevedeva infatti l'utilizzazione dell'eccedenza di bilancio per ridurre il debito pubblico ma, soprattutto – per quanto concerne la nostra analisi – di creare un fondo ad hoc per investimenti di vario tipo.

I settori individuati al fine di stimolare la crescita economico-strategica dell'Olanda erano quelli dell'innovazione, dello sviluppo infrastrutturale e, non da ultimo in ordine di importanza, la ricerca e lo sviluppo (R&S).

Lo stesso sovrano era intervenuto sul punto: dalla Brexit in poi, il sistema economico olandese avrebbe dovuto inevitabilmente prendere le misure e invertire la rotta volgendo a suo favore la situazione delineatasi in base al principio di profit warning⁸².

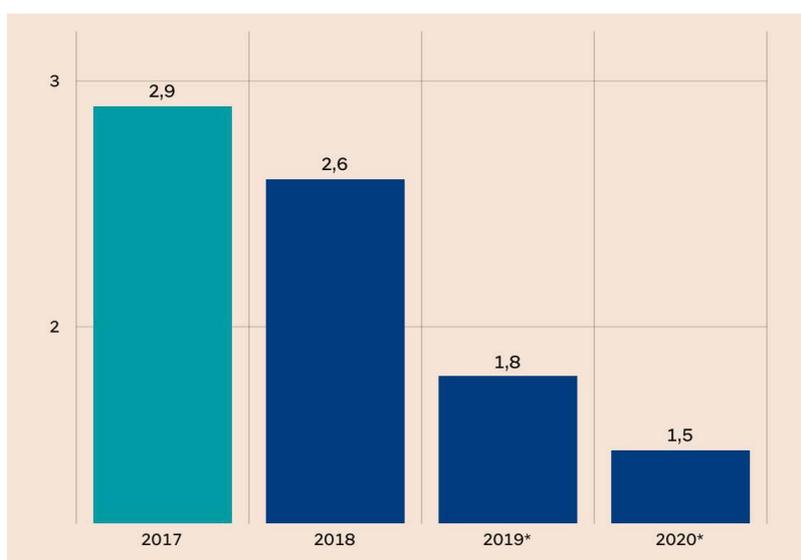


Figura 9. Variazione % annual del Pil olandese. Fonte: <https://www.ilsole24ore.com/art/la-rivoluzione-olandese-piu-spesa-e-fondo-gli-investimenti-ActcDwk>.

⁸² Royal House of the Netherlands, *Speech from the Throne 2019*, del 17 settembre 2019, ora in <https://www.royal-house.nl/documents/speeches/2019/09/17/speech-from-the-throne-2019>.

D'altra parte, erano i dati ufficiali del PIL del Paese a dimostrarlo: l'Olanda aveva visto – dal 2017 al 2020 – un crollo piuttosto consistente dell'indice di variazione percentuale del Prodotto Interno Lordo e ciò risultava piuttosto evidente: dal 2,9 del 2017 si era passati al 2,6 del 2018 per poi perdere quasi un punto percentuale nel 2019 (1,8) e il previsionale dell'anno nel quale la crisi pandemica avrebbe impattato non suggeriva certo un'inversione di tendenza, come conferma Fig. 9.

Parallelamente all'abbassamento della pressione fiscale, alle agevolazioni introdotte per l'acquisto della “prima casa” e alla riduzione della corporate tax per le PMI (intese come quelle con fatturato annuo inferiore ai 200 mila euro) la novità del fondo per gli investimenti era quella che calamitava l'attenzione degli analisti.

Dopo aver incassato il parere favorevole all'iniziativa dell'allora presidente BCE Mario Draghi, infatti, il Ministro olandese Wopke Hoekstra non esitò a considerare l'operazione «una “mossa non convenzionale”, di decine di miliardi di euro nell'arco di trent'anni e che i finanziamenti presumibilmente saranno reperiti soprattutto sui mercati, quando i progetti risponderanno ai requisiti richiesti»⁸³.

L'obiettivo assunto dal governo era, in altre parole, quello di un maggior presenzialismo e interventismo in materia economica: un fatto del tutto nuovo motivato dalle turbolenze internazionali e dalla volatilità dei mercati che inducevano a ripensare gli orientamenti neoliberalisti finora invalsi e seguiti per “difendere” l'economia olandese.

Lo confermava un passaggio del discorso del sovrano che avvisava del fatto che, nei prossimi anni, i Paesi Bassi sarebbero entrati in un periodo di crescita più moderata – affermazione ancora più significativa considerandola alla luce dell'imminente scoppio della pandemia – e ciò imponeva un ripensamento di come l'economia del Paese potesse trovare modalità nuove per rimanere un sistema in grado di offrire buoni servizi pubblici: «l'accordo di coalizione contiene un impegno a rafforzare i nostri servizi pubblici. Si tratta di un work in progress, su tutta la linea. [...] Stiamo investendo nelle nostre strade e ferrovie. In tutti i Paesi Bassi vengono messi in atto piani regionali per migliorare l'ambiente di vita nelle zone rurali e cogliere le opportunità economiche. Insieme ai comuni e alle organizzazioni della società civile, il governo ha lanciato una grande offensiva volta a prevenire o ridurre il debito problematico delle famiglie. Sono in atto

⁸³ M. Pignatelli, *La rivoluzione olandese: più spesa e un fondo per gli investimenti*, in «IlSole24Ore», del 17 settembre 2019, ora in <https://www.ilsole24ore.com/art/la-rivoluzione-olandese-piu-spesa-e-fondo-gli-investimenti-ACtDwk>.

misure per garantire che le persone con disabilità possano trovare un lavoro più facilmente. Il governo si rende perfettamente conto che non tutti i problemi possono essere risolti immediatamente con un'iniezione di denaro»⁸⁴. Eppure, per la prima volta, cadevano molti dei pregiudizi su questo tipo di interventismo: una rivoluzione, appunto, per un Paese come l'Olanda.

2.2. I numeri della politica economica nei Paesi Bassi

Le costanti della politica economia olandese erano rinvenibili nell'impianto di fondo dell'intervento del sovrano: la ricerca di mantenere elevati livelli di efficienza del proprio sistema che – da sempre – faceva leva su un alto tasso di export e sulla conquista di segmenti di mercato in settori altamente tecnologici e con tassi di specializzazione superiori alla media europea.

Il tutto era tendenzialmente baricentrato sulla compenetrazione complementare tra stakeholder privati e pubblici che erano alla pari protagonisti degli alti tassi di investimento in R&S, in innovazione, in tecnologia che caratterizzavano l'economia olandese.

Anche i dati macroeconomici dei Paesi Bassi nella successiva finanziaria, quella del 2020 valida per il 2021 – quindi calata nello scenario post-pandemico – rivelavano che le previsioni non fossero affatto rosee sugli asset tradizionali del sistema olandese: il calo del PIL previsto era del 5%, la disoccupazione sarebbe passata dal 4,3% al 5,9% tornando, di fatto, ai livelli del 2012/2014 ossia quelli della crisi del debito sovrano (Fig. 10).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Popolazione totale	5,3	4,4	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4	5,3	6,7	6,8
Sotto i 25 anni	9,4	7,5	7,0	6,3	7,7	8,7	7,6	9,5	11,0	10,5

Figura 10. Trend del tasso di disoccupazione olandese tra il 2005 ed il 2014. Fonte: Parlamento Europeo, *Situazione economica, sociale e territoriale dei Paesi Bassi*, Bruxelles, Unione Europea, 2015, p. 22.

Non solo, ma come si leggeva in un reporto dell'Osservatorio economico del Governo italiano, appariva evidente che in Olanda «anche i conti pubblici vedranno un sensibile peggioramento con un deficit del 7,6% per il 2020 e del 5,1% nel 2021, portando

⁸⁴ Royal House of the Netherlands, *Speech from the Throne 2019*, cit.

il debito pubblico al 59,1% del PIL nel 2020 e al 62% nel 2021, con il superamento della soglia "psicologica" dei parametri di Maastricht sul debito, qui particolarmente considerata»⁸⁵.

Principali indicatori economici (PAESI BASSI)							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIL (mld € a prezzi correnti)	706,5	817,3	797	772	925,3	967,6	1.033,2
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti (variazioni %)	3	2,3	1,9	-3,8	5	2,4	1,2
PIL pro capite a prezzi correnti (US\$)	55.277	58.027	59.292	59.628	65.252	70.230	73.090
Indice dei prezzi al consumo (variazioni %)	1,2	1,7	2,6	0,8	6,3	9,2	3,5
Tasso di disoccupazione (%)	5,9	4,9	4,4	4,9	4,2	3,7	4,1
Popolazione (milioni)	17,1	17,2	17,3	17,3	17,4	17,5	17,5
Indebitamento netto (% sul PIL)	1,3	1,4	1,7	-3,7	-2,5	-3,5	-2,9
Debito Pubblico (% sul PIL)	56,9	52,4	48,5	54,4	52,1	50,3	49,8
Volume export totale (mld €)	447,2	525,1	505	466,4	629,6	712,7	699,3
Volume import totale (mld €)	391,3	465,4	450,8	409,4	565,2	659,3	634,2
Saldo bilancia commerciale(3) (mld €)	68,8	75,6	58,9	62,7	75,3	67,3	77,7
Export beni & servizi (% sul PIL)	83,4	84,7	82,5	77,8	83,6	91,1	83,9
Import beni & servizi (% sul PIL)	72,7	74,1	72,7	67,4	72,6	78,4	73,6
Saldo di conto corrente (mld US\$)	90,2	99,1	85,3	63,7	96,6	92	101,5
Quote di mercato su export mondiale (%)	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,2	1,1

(1) Dati del 2021 : Stime (2) Dati del 2021 e del 2022 : Previsioni (3) In tale voce, sia Import che Export sono considerati FOB

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico MAECI su dati Economist Intelligence Unit e Fondo Monetario Internazionale

Figura 11. Trend 2017-2023 dei principali indicatori economici olandesi. Fonte: https://www.infomercatiesteri.it/indicatori_macroeconomici.php?id_paesi=81.

⁸⁵ Osservatorio Economico del Governo Italiano, *Politica economica (Paesi Bassi)*, del 22 febbraio 2021, ora in https://www.infomercatiesteri.it/politica_economica.php?id_paesi=81#.

In altre parole, a fronte di un quanto mai probabile calo degli investimenti, c'era da immaginare che la disoccupazione non sarebbe scesa sotto al 4,5 nel 2025 e la conseguente crescita strutturale del Paese difficilmente avrebbe superato l'1,6%.

Era quindi inevitabile, a fronte di questi numeri della politica economica, non prendere misure urgenti che si ponessero in direzione di un sempre più deciso interventismo e sostegno da parte statale: gli "aiuti di Stato", insomma, sarebbero stati imprescindibili almeno allo stesso modo e nella stessa incidenza di una nuova politica di attrazione degli investimenti. Lo conferma il fatto che quando è esplosa la pandemia, il titolare del dicastero all'economia «si è affrettato ad assicurare elettori e imprese che il governo aveva ampi margini fiscali. In effetti, gli aiuti sono stati elargiti immediatamente grazie alla disponibilità di risorse»⁸⁶.

Nel primo caso il governo estese la durata degli strumenti posti in essere già con la precedente finanziaria citata in precedenza: dal Piano di emergenza temporanea per il mantenimento del posto di lavoro (NOW), al Sostegno al reddito da lavoro autonomo e regime dei prestiti (Tozo), fino al Regime di sovvenzioni per i costi fissi delle PMI (TVL).

L'obiettivo non era solo quello di mantenere il sesto posto nella Top Ten delle economie dell'eurozona, ma di continuare a garantire uno standard di servizi e di qualità della vita in linea con le aspettative – solitamente piuttosto alte – della popolazione, a netto delle oggettive difficoltà della situazione economica internazionale. A maggior ragione in considerazione del fatto che «i Paesi Bassi, come nazione commerciale ed esportatrice, sono molto aperti e quindi vulnerabili alle fluttuazioni dell'economia globale»⁸⁷ e che l'export del Paese negli assetti post-pandemici è calato del 3,9% nel 2020 e del 5,3% nel 2021.

Prima la situazione era ben diversa: nel 2018 il Global Competitiveness Report del World Economic Forum aveva posizionato l'economia olandese al quarto posto per competitività e lo stesso Doing Business della Banca Mondiale aveva posto – ancora nel 2020 – l'Olanda al 24esimo posto della classifica dei Paesi dove fosse più semplice creare, gestire e sviluppare un'attività imprenditoriale.

Tra il 2008 ed il 2016, ad esempio, il paese pur lentamente era cresciuto in ossequio «a un' "austerità" liberamente scelta, non imposta dall'esterno, i governi di coalizione guidati da Mark Rutte a partire dal 2010 hanno operato tagli di bilancio nella

⁸⁶ J. Stehouder, M. Swinkels, *Solidarietà all'olandese*, in «Limes», n. 4 del 2020, p. 178.

⁸⁷ AA.VV., *L'economia olandese nel 2021: fatti e informazioni*, in «Intercompany», del 30 luglio 2021, ora in <https://it.intercompanysolutions.com/dutch-economy-2021-facts/>.

previdenza sociale, nella sanità e nella pubblica amministrazione»⁸⁸ consentendo, ad ogni modo, di riprendere un cammino di crescita economica dopo lo shock della crisi del debito sovrano. I dati del Centraal Bureau voor Statistiek (Cbs) e Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Cpb), infatti, evidenziavano non solo bilanci annui in attivo, ma anche un debito pubblico sotto il 50% del PIL a fronte di un dato medio europeo che era, invece, dell'86%

Con la pandemia, invece, il quadro era peggiorato notevolmente: «secondo le stime pubblicate dal rapporto dell'Ente Nazionale di Statistica olandese CBS, nel 2020, l'interscambio dei Paesi Bassi con il resto del mondo è ammontato a 907,79 miliardi di euro, di cui 424,95 miliardi di importazioni, un calo dell'-8% (comprensivi di 208,38 miliardi di euro da Paesi UE) e 482,84 miliardi euro di esportazioni, una diminuzione del -6% (di cui 305,19 miliardi di euro verso Paesi UE)»⁸⁹.

Anche le esportazioni, per la prima volta evidenziavano un saggio negativo del 6% proprio nel 2020, anno durante il quale, inoltre, la contrazione del risparmio privato ha fatto segnare un valore molto simile (-6,4%). A causa della pandemia, poi, si è registrato nel Paese un deficit del -7,2%: «il CPB prevede che nel 2021 ed il 2022 questo deficit si potrà di nuovo abbassare, a rispettivamente il -5,7% ed il -3,8%. Anche il combinato disposto fra crescita del PIL ed avanzo fiscale, che prima affrettava la riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL, dal 68% del 2014 (anno di uscita dalla crisi) era passato al 57,0% del PIL nel 2017, al 48,7% nel 2019. Invece il tasso risulta notevolmente più alto per il 2020 con una percentuale del 54,4%»⁹⁰.

Non sorprende, quindi, che data l'evoluzione degli indicatori di politica economica evidenziata, in Olanda si sia consumata poco prima della pandemia e soprattutto dopo lo scoppio della stessa una nuova vivace disputa tra i sostenitori dell'austerità e quelli del keynesismo mettendo in discussione, come è stato giustamente evidenziato, «l'intransigenza 'nordica' sugli aiuti incondizionati figlia di un'etica che subordina il mutuo soccorso ai meriti pregressi»⁹¹.

⁸⁸ T.J. Meeus, D. Stockmans, *Regeerakkoord: miljardenbezuinigingen op zorg, sociale zekerheid en Overheid*, in «NRC», del 29 ottobre 2012.

⁸⁹ Osservatorio Economico del Governo Italiano, *Quadro macroeconomico (Paesi Bassi)*, del 10 settembre 2021, ora in https://www.infomercatiesteri.it/quadro_macroeconomico.php?id_paesi=81.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ J. Steehouder, M. Swinkels, *Solidarietà all'olandese*, cit., p.175

2.3. Tra Phantom Investments e Profit Shifting

Alla luce dell'evoluzione politica economica dell'approccio olandese risulta necessario inquadrare meglio – entro lo scenario dell'eurozona – il ruolo che il Paese si era ritagliato già prima del Covid-19 e che le conseguenze della pandemia hanno ulteriormente incoraggiato. Come il Lussemburgo, infatti, anche l'Olanda si è posta, nell'ambito dei trend macroeconomici globali come un sicuro e attrattivo punto di riferimento per gli stakeholders internazionali e per le multinazionali.

Ciò è successo in considerazione del fatto che la giurisdizione finanziaria e fiscale dei Paesi Bassi si è venuta a configurare come “conduit” ossia privilegiata di transito per gli attori economici «desiderosi di ridurre il proprio carico fiscale nei diversi Paesi del mondo in cui generano i profitti o in cui risiedono»⁹².

Tale approccio e modo di porsi nello scenario macroeconomico internazionale e reso globale dai processi di globalizzazione del Terzo millennio, in verità, non è affatto frutto del caso o solo di una precisa strategia volta a tutelare la concorrenzialità economico-finanziaria del Paese.

C'è, infatti, molto di più in quanto va considerato che l'Olanda abbia secoli di storia che vanno in questa direzione: «nazione mercantile e aperta al commercio, caratterizzata da una cultura fortemente influenzata dall'etica protestante, individualista e meritocratica, e dalle ideologie economiche di stampo anglosassone, più occidentale che europea, l'Olanda ha sempre inteso la politica su scala continentale e sovranazionale come funzionale ai propri interessi economici»⁹³.

Il tutto si è tradotto nella posa in essere di meccanismi finanziari che, di fatto, si traducono in vantaggi fiscali per le imprese internazionali che decidono di portare nei Paesi Bassi la propria sede legale o – laddove le dimensioni lo consentano – quella operativa.

Alla pari del Lussemburgo, infatti, anche l'Olanda non si “appropria” di imposte altrui, di altri sistemi fiscali, anche se questi siano europei o afferenti all'eurozona. L'Olanda offre «sostanziosi strumenti per evitare che altri Paesi in Europa e nel mondo

⁹² T. Gasparri, *L'Olanda, Paese di transito e sponda d'approdo per strategie di profit shifting e di erosione delle basi imponibili*, in «Nens», del maggio 2020, ora in <https://nens.it/archivio/dossier/l%E2%80%99olanda-paese-di-transito-e-sponda-d%E2%80%99approdo-strategie-di-profit-shifting-e-di>.

⁹³ J. Rood, *The Netherlands as an EU member state: a middle-sized country in search of its European destiny*, in «Clingendael Magazine», del 7 gennaio 2010, ora in https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20091200_directie_artikel_rood.pdf.

applichino le proprie imposte: favorendo la canalizzazione dei profitti che attraggono dall'estero verso destinazioni estere 'paradisiache' o addirittura 'parcheggiando' questi medesimi profitti in stand by presso di sé, come se non appartenessero a nessuna giurisdizione (fossero cioè profitti 'stateless', 'apolidi') e, in quanto tali, da escludere da imposizione»⁹⁴.

Si parla in questi casi di exit points⁹⁵ che i Paesi Bassi offrono alle multinazionali che scelgano l'Olanda per impiantare la propria sede legale in modo da poter pagare meno tasse rispetto a quelle che pagherebbero nel proprio Paese di origine in cambio di garantire al Governo olandese di investire parte di tale "profitto" in assunzioni di risorse umane olandesi: di fatto, quindi, l'exit point offre all'industria un vantaggio fiscale ottenendo, in cambio, un impegno a livello occupazionale che aiuta il governo dell'exit point a contrastare la disoccupazione e tenere basso il relativo tasso.

Ovviamente l'exit point – come è, in questo caso, l'Olanda – offre anche una serie di specializzazioni professionali e di servizi che vanno in tal senso: non a caso nei Paesi Bassi sono molti gli uffici in grado di offrire alle imprese servizi di "semplificazione fiscale" e di assistenza nell'ambito di processi complessi come le Merger and Acquisition (M&A), di gestione societaria, di creazione e controllo di holding e via di seguito. Il tutto al fine di offrire, appunto, una via d'uscita, un exit point, rispetto alle norme internazionali e soprattutto europee di contrasto all'elusione fiscale, come l'Anti Tax Avoidance Directive⁹⁶.

Ciò afferisce in modo diretto alla nostra analisi: sono proprio i dati relativi agli IDE che fanno emergere la strategica posizione assunta dall'Olanda in tal senso, ossia la stretta connessione tra i capitali in ingresso provenienti da tutto il mondo e la giurisdizione del Paese che li attrae.

Nel caso di specie, poi, bisogna distinguere tra inward IDE e outward IDE: i primi sono rappresentati dalle acquisizioni di quote di partecipazione sopra il 10% di società olandesi da parte di investitori esteri tramite l'acquisto di pacchetti di azioni per le SpA, attraverso operazioni di M&A nel caso di società non quotate o, infine, laddove gli stakeholders esteri decidano di acquistare il 100% delle quote di una società olandese.

⁹⁴ T. Gasparri, *L'Olanda, Paese di transito e sponda d'approdo per strategie di profit shifting e di erosione delle basi imponibili*, cit.

⁹⁵ European Commission, Commission Staff Working Document SWD (2019)297 del 15 luglio 2019.

⁹⁶ Ci si riferisce alla Direttiva Europea 2016/1164/UE meglio nota come ATAD1 poi integrata e modificata dalla 2017/952/UE anch'essa più nota come ATAD2.

I secondi, invece, sono per lo più rappresentati dalle «operazioni di acquisizione di quote partecipazione, altrettanto qualificate, in entità estere da parte di un'entità domestica»⁹⁷.

Da entrambi i punti di vista l'Olanda detiene il primato assoluto già dal 2015: i dati ufficiali della Commissione europea⁹⁸, infatti, evidenziavano che i quasi otto milioni di dollari di IDE dell'economia olandese – 3,6 di inward IDE e 4,2 di outward IDE – fossero il quintuplo di quelli del secondo paese in questa classifica, ossia la Germania.

Le dinamiche dei flussi IDE, però, vanno anche considerate alla luce di una lettura non solo quantitativa dei dati ufficiali che tenga conto di quanto, nello specifico, avvenga nella realtà fattuale del mercato. Molto spesso, infatti, gli investimenti esteri transitano in holding o società che rappresentano vere e proprie “scatole vuote” create ad hoc dalle grandi aziende al fine di creare delle camere di compensazione per minimizzare l'impatto fiscale senza creare, quindi, un reale impatto produttivo ed economico nell'economia reale del Paese che funge come exit point.

In altre parole, come sottolinea il Fondo Monetario Internazionale, più del 60% degli inward IDE, ad esempio, è stato canalizzato tramite «‘veicoli vuoti’ infragruppo (special purpose entities, SPEs) che inquinano e distorcono la reale significatività dei dati che, appunto, vedono il Lussemburgo e l'Olanda alle testa dei Paesi di destinazione degli investimenti diretti globali»⁹⁹.

Si parla in questi casi di Phantom Investments poiché di essi risulta pressoché impossibile capire e misurare la loro reale portata che hanno sull'economia, la loro provenienza e, non da ultimo in ordine di importanza, la loro destinazione finale: si configurano, infatti, come flussi di capitali che affluiscono su di un territorio nazionale «a beneficio non di società dedite ad attività economiche reali, bensì a beneficio di veicoli societari vuoti (cui, per legge o per statuto, è quasi sempre precluso l'esercizio di un'attività economica); a partire dai quali vengono poi indirizzati, riservatamente, a sostegno di attività produttive e assets materiali e immateriali di vari Paesi del mondo»¹⁰⁰.

⁹⁷ T. Gasparri, *L'Olanda, Paese di transito e sponda d'approdo per strategie di profit shifting e di erosione delle basi imponibili*, cit.

⁹⁸ European Commission, *Aggressive Tax Planning Indicators. Final Report*, Working Paper n. 71 del 2017, ora in https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-03/taxation_papers_71_atp.pdf.

⁹⁹ FMI, *Final Report of the task force on Special Purpose Entities*, BOPCOM-18/03, 24-26 ottobre 2018, ora in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2018/pdf/18-03.pdf>.

¹⁰⁰ J. Damgaard, T. Elkjaer, N. Johannesen, *The Rise of Phantom Investments. Empty corporate shells in tax havens undermine tax collection in advanced, emerging market, and developing economies*, in «Finance & Development», del settembre 2019, pp. 11-13.

Gli IDE Phantom Investments laddove vengono effettuati con il precipuo fine di spostare profitti da sistemi normativi nazionali entro i quali sarebbero oggetto di tassazione in altri dove o riescono a non esserlo o lo sono in minima parte: la ricerca di “paradisi fiscali”, insomma, può virare verso quella di exit point al fine di evitare fiscalità entrate nelle blacklist internazionali e far transitare i flussi finanziari in Paesi – come, appunto l’Olanda – nei quali qualche tassa si paga anche, ma si è certamente al riparo dal trovarsi i fondi bloccati in realtà troppo esposte o politicamente instabili.

Un Paese dell’eurozona, infatti, a differenza di un altro offshore si configura come «particolarmente adatto per operazioni ‘triangolari’, in ragione della sua intrinseca ‘asimmetria’; ossia in ragione del fatto di essere, per un verso, un grande mercato comune in cui possono liberamente circolare persone, capitali ed attività economiche e, per un altro verso, un contesto in cui continuano a competere (non sempre lealmente) Stati sovrani differenti e in cui, proprio per questo, possono più facilmente crearsi “flussi artificiali di capitali e di movimenti artificiali di contribuenti nel mercato interno”»¹⁰¹.

Il documento della Commissione appena citato parla espressamente di triangolazioni volte ad aggirare le ritenute fiscali applicabili ai flussi in modalità tradizionale: ciò viene chiamato Profit Shifting ossia l’elusione fiscale delle grandi aziende che continuano ad operare in un dato Paese ma fanno confluire i loro profitti in un altro con condizioni e regimi fiscali meno onerosi.

Si tratta di una pratica che le lacune normative internazionali rendono, di fatto, lecita ma che, al contempo, crea asimmetrie rilevanti: nel 2020, ad esempio, è stato stimato che solo in Italia il Profit Shifting abbia creato un vuoto fiscale di circa 6,6 miliardi di dollari di tasse non versate a causa di questo trend: le mete più gettonate entro l’eurozona, oltre all’Olanda e Lussemburgo, sono Irlanda, Cipro, Belgio e Malta.

Alcuni dati specifici sono utili per capire quanto sia profittevole per una multinazionale adottare questo modus operandi: le aliquote italiane, ad esempio, sono al 28% a fronte di quelle belghe e maltesi che sono rispettivamente del 30% e del 35%. Ma giova considerare che grazie alle detrazioni fiscali in Italia l’aliquota possa scendere al 27% mentre in Belgio si arriva al 3% e a Malta al 5%¹⁰². Il cuneo fiscale diventa così

¹⁰¹ Commissione Europea, *Raccomandazione C(2012)8806*, del 6 dicembre 2012, ora in [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2012\)8806&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2012)8806&lang=it).

¹⁰² I dati sono citati in B. Massaro, *Cos’è il “Profit Shifting”, il vero dramma fiscale dell’UE, che penalizza l’Italia*, in «Panorama», del 3 luglio 2020, ora in <https://www.panorama.it/economia/tasse/cose-il-profit-shifting-il-vero-dramma-fiscale-dellue-che-penalizza-litalia>.

talmente vantaggioso che le multinazionali non possono non contemplare questo tipo di trend.

Non sorprende, quindi, che l'OCSE sia arrivata a riservare un'intera pubblicazione sul tema¹⁰³ che era stata già pubblicata in piena crisi del debito sovrano, nel 2013, e che nell'aprile 2021 ha portato, dopo quasi un decennio, al progetto Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) volto a ripristinare la fiducia nei sistemi fiscali nazionali e internazionali ed a creare «un unico insieme di norme [...] per contrastare l'elusione fiscale, migliorare la coerenza delle norme fiscali internazionali e garantire un ambiente fiscale più trasparente»¹⁰⁴.

2.4. L'attrattività per le multinazionali

Alla luce degli aspetti presi in considerazione nel precedente paragrafo, quindi, non sorprende certo che l'Olanda si sia rivelata una meta di approdo più che significativa per i grandi gruppi industriali e i brand internazionali operanti nell'eurozona – e non solo – desiderosi di abbracciare il Profit Shifting e di fare ricorso e leva al Phantom Investments.

Alcuni aspetti di questa forte attrattività venuta a configurarsi hanno anche assunto scenari particolarmente significativi quanto al limite del paradosso: in un palazzo alla periferia di Amsterdam, ad esempio, hanno sede legale quasi 3 mila società – 2.812, nello specifico – nate, prima di “trasferirsi” nei Paesi Bassi, in tutto il mondo.

Lo denunciava un articolo del *Il Sole 24 Ore* nel 2018 nel quale, tra le altre cose, si descriveva il palazzo in questione: «ti aspetteresti un brulicare di persone, impiegati, clienti, fornitori e al limite anche impianti produttivi ma non c'è nulla di tutto questo. Di fronte ai vetri specchiati ci sono solo centinaia di biciclette che però appartengono ai dipendenti della Intertrust che qui ha la sua sede. Intertrust è un colosso della creazione e domiciliazione di società [...] Se ciascuna delle 2.812 società, alcune delle quali sono dei veri e propri colossi internazionali, avesse anche solo qualche decina di dipendenti non basterebbe un intero quartiere di Amsterdam per ospitarli»¹⁰⁵.

¹⁰³ OECD, *Addressing Base Erosion and profit Shifting*, del 12 febbraio 2013, ora in https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-base-erosion-and-profit-shifting_9789264192744-en#page5.

¹⁰⁴ OECD, *International collaboration to end tax avoidance*, del 4 novembre 2021, ora in <https://www.oecd.org/tax/beps/>.

¹⁰⁵ R. Galullo, A. Mincuzzi, *Amsterdam regno delle multinazionali: «Made in Olanda» perfino gli spaghetti alla bolognese*, in «IlSole24Ore», del 14 dicembre 2018, ora in

	Italia	Olanda
Aliquota	Aliquota ordinaria: 24%	20% fino a euro 200.000 di reddito annuo imponibile. 25% per importi superiori a tale valore.
Dividendi in entrata	Gli utili distribuiti da una società non residente generalmente non concorrono per il 95% del loro ammontare alla formazione del reddito, nel rispetto di determinati requisiti (tassazione effettiva dell'1.20%).	Gli utili distribuiti da una società non residente generalmente non concorrono alla formazione del reddito, nel rispetto di determinati requisiti.
Capital gains da cessione partecipazioni non residenti	Le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni in società non residenti generalmente non concorrono alla formazione del reddito per il 95% del loro ammontare, nel rispetto di determinati requisiti (tassazione effettiva dell'1.20%).	Le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni in società non residenti generalmente non concorrono alla formazione del reddito, nel rispetto di determinati requisiti.
Interessi in uscita	Ritenuta ordinaria 26%. Possibilità di beneficiare dell'esenzione o di un'aliquota ridotta ai sensi della direttiva interessi-royalty. Possibilità di beneficiare delle aliquote ridotte ai sensi delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni.	Esenzione da ritenute
Royalties in uscita	Ritenuta ordinaria del 30% sul 75% della royalty corrisposta. Possibilità di beneficiare dell'esenzione o di un'aliquota ridotta ai sensi della direttiva interessi-royalty. Possibilità di beneficiare delle aliquote ridotte ai sensi delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni.	Esenzione da ritenute
Dividendi in uscita	Ritenuta ordinaria 26%. Generalmente, ritenuta del 1.20% per utili distribuiti a società residenti in uno Stato Membro dell'Ue. Possibilità di beneficiare dell'esenzione o di un'aliquota ridotta ai sensi della direttiva madre - figlia. Possibilità di beneficiare delle aliquote ridotte ai sensi delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni.	Generalmente esenzione da ritenute.
Società controllate estere (Cfc)	Si	No
<p>Nota: occorre considerare che le attuali norme fiscali degli Stati membri dell'Unione europea potrebbero subire delle modifiche con riferimento all'introduzione di determinate norme antielusive - tra cui quelle sulle società controllate estere (Cfc) - a seguito del recepimento delle direttive europee Atad1 2016/1164 e Atad2 2017/952. Fonte: Led Taxand Italia</p>		

Figura 12. Italia-Olanda: confronto tra sistemi fiscali. Fonte: <https://www.ilsole24ore.com/art/mediaset-fiat-chrysler-e-rolling-stones-ecco-perche-l-olanda-attrae-grande-business-ACLjeHP>.

<https://www.ilsole24ore.com/art/amsterdam-regno-multinazionali-made-olanda-perfino-spaghetti-bolognese--AETLrLnG>.

In Olanda il caso citato dall'articolo non è ovviamente isolato: risultano attive, infatti, più di 15 mila società (le cosiddette “bucallettere” poiché di fatto esistenti solo come “cassette postali” senza una reale sede operativa o anche solo un ufficio reale) specializzate nelle triangolazioni di flussi finanziari al fine di aggirare i regimi fiscali dei Paesi di origine delle imprese – indipendentemente dalle loro dimensioni – che decidono di abbracciare gli schemi del Profit Shifting.

L'Eden delle multinazionali di ogni tipo: questa la definizione che l'Olanda aveva già iniziato a prendere prima dello scoppio della pandemia e prima della finanziaria della svolta citata all'inizio di questo capitolo: il confronto “fiscale” tra l'Italia e i Paesi Bassi era infatti inequivocabile.

Come emerge infatti da Fig. 12, a fronte di un'aliquota del 24% – intesa come “ordinaria” – in Italia, nei Paesi Bassi si scende al 20% per le imprese con fatturato inferiore ai 200.000 euro e, a differenza della Penisola, in Olanda l'esenzione da ritenute è totale a fronte di interessi royalties e dividendi in uscita. Anche i dividendi in entrata che in Italia concorrono al 95% alla formazione del reddito imponibile, nei Paesi Bassi quasi mai lo fanno. Non molto diverso il gap nell'ambito del capital gains da cessione partecipazioni non residenti: da noi le plusvalenze concorrono anch'esse, come per i dividendi in entrata per il loro 95% all'imponibile, in Olanda quasi mai hanno incidenza sul dato in questione.

Da eBay a Uber, da Fiat a Google, dalla Nike all'Ikea, quindi, l'emisfero dei brand più conosciuti al mondo e di società multinazionali a 360 gradi hanno trasferito la propria sede in Olanda che, proprio a causa di questa “attrattività sospetta” è stata collocata dalla Tax Justice Network «al quarto posto tra i paesi del Corporate Tax Haven Index, che classifica i principali paradisi fiscali per le multinazionali. Dopo le Isole vergini britanniche, Bermuda e Cayman ci sono proprio i Paesi Bassi»¹⁰⁶.

Il gap tra l'Olanda e molte altre realtà economico-finanziarie europee si è accresciuto e consolidato nel corso degli anni: l'impetoso confronto con quello italiano, ad esempio, ha portato Mediaset, Luxottica, Fca e Campari a scegliere i Paesi Bassi come “patria” legale delle proprie sedi.

D'altra parte, i Paesi da cui le aziende “emigrano” finora hanno operato in direzione del Golden power ossia cercando di «impedire che le imprese che decidono di

¹⁰⁶ R. Galullo, A. Mincozzi, *Da Mediaset a Fiat-Chrysler: perché l'Olanda è il paradiso delle holding*, in «IlSole24Ore», dell'8 giugno 2019, ora in <https://www.ilsole24ore.com/art/mediaset-fiat-chrysler-e-rolling-stones-ecco-perche-l-olanda-attrae-grande-business-ACLjeHP>.

rimanere vengano acquisite, ma non si può dire avvenga lo stesso per impedire che le stesse aziende se ne vadano all'estero con le loro gambe. Un filtro in entrata, insomma, ma non in uscita»¹⁰⁷. E del quale l'Olanda ha fatto leva per creare e ritagliarsi un ruolo strategico nell'intercettazione di multinazionali entro i propri confini facendo leva sulla sua "flessibilità fiscale" e, al contempo, sulla "repellenza"¹⁰⁸ di quelli da cui le aziende scappano.

D'altra parte, da sempre, l'attrazione degli IDE rappresenta «una strategia per la crescita economica», come intitolava uno paper del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano pubblicato nel maggio 2021¹⁰⁹, ossia dopo che l'insorgenza pandemica divenuta endemica aveva obbligato vari Paesi dell'UE – tra cui l'Italia – ad adottare nuove strade per aumentare il proprio livello di resilienza.

2.5. Imprese italiane ad Amsterdam

Tra le aziende italiane che operano in Olanda vi sono diversi brand di livello internazionale che hanno aperto sezioni distaccate per seguire il mercato olandese, come Armani Olanda, Benetton Olanda o Tiscali Olanda, tanto per citare due di queste realtà. A queste si aggiungono ENI, AGIP, FIAT (ora Fca) e Pirelli nell'ambito energetico e industriale, la stessa Telecom nell'ambito delle telecomunicazioni, Piaggio e Aprilia in quello dei motoveicoli, Segafredo, Luxottica, Barilla e Ferrero nei settori in cui le loro leadership sono riconosciute ormai a livello globale, rispettivamente caffè, ottica, alimentari e dolciaria.

Ora giova sottolineare che non tutti i brandi italiani abbiano deciso di arrivare in Olanda per fini fiscali e in base alle profittevoli potenzialità che il regime olandese offre rispetto a quello italiano: molte di esse, infatti, hanno avviato collaborazioni o delocalizzato gli impianti per motivazioni diverse – dalla commercializzazione alla distribuzione, dalla supply chain ad altre tipologie di vantaggi competitivi – che trovano riscontro nella realtà fattuale. Come, ad esempio, dimostra da sempre l'importanza

¹⁰⁷ G. Zapponini, *Golden Power? Il paradiso (fiscale) non attende. E l'Olanda si beve lo Spritz*, in «Formiche», del 6 aprile 2020, ora in <https://formiche.net/2020/04/campari-olanda-ferrero-golden-power/>.

¹⁰⁸ G. Carrer, *Il paradiso (fiscale) può attendere. La paura dell'Olanda e la scelta di Campari*, in «Formiche», del 23 aprile 2020, ora in <https://formiche.net/2020/04/paradiso-fiscale-olanda-campari/>.

¹⁰⁹ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *L'attrazione degli investimenti una strategia per la crescita economica*, del 25 maggio 2021, ora in https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/05/20210525_diplomazia_economica_italiana.pdf.

strategica del porto di Rotterdam e delle altre infrastrutture che il Paese offre nell'ottica di attrattività logistica per le imprese.

In altre parole, a monte della penetrazione in Olanda vi sono motivazioni non solo fiscali ma operative e afferenti alle strategie commerciali poste in essere e richieste dalla concorrenzialità sempre più globale.

A netto di questo vi sono comunque trasferimenti di sedi legali – anche di grandi gruppi – che sicuramente sono stati se non motivati del tutto, certamente in gran parte incoraggiati dalla possibilità di trattenere le plusvalenze derivanti da una minore pressione fiscale rispetto a quella applicata entro i confini peninsulari.

Ad ogni modo il confine in tal senso è molto labile e non è facile stabilire quanto un'azienda sia stata motivata da opportunità di mercato o da strategie fiscali ad aver compiuto una scelta di questo tipo.

Un gruppo come Eni, ad esempio, presente in Olanda dal 1994 potrebbe rientrare nel primo gruppo, mentre la decisione – molto più recente – di trasferire nei paesi Bassi la sede della holding Exor compiuta dalla famiglia Agnelli potrebbe far propendere più per la seconda prospettiva.

A netto dei fini perseguiti rimane il fatto che siano molte ormai le realtà italiane emigrate nel sistema fiscale olandese non siano né poche né irrilevanti dal punto di vista dell'importanza: la Ferrari ha la sua sede in Olanda da molti anni, Luxottica lo è dal 1999, la Ferrero addirittura dal 1973 si alterna tra i paesi Bassi e Lussemburgo, la Fca dopo la fusione con Psa ha seguito i destini di Exor.

Tra le emigrazioni fiscali più recenti vanno citate quelle di Cementir – il gruppo della famiglia Caltagirone – di Illy, di Campari, di Mediaset e della stessa Enel che si trova radicata in Olanda attraverso due società finanziarie del gruppo, la Enel Finance International N.V. e la Enel Investment Holding B.V.¹¹⁰.

Dall'elenco più aggiornato – quello del sito istituzionale di Info Mercati Esteri¹¹¹ – risulta dai dati ufficiali che la presenza italiana sia piuttosto significativa: sono 54 nel complesso i brand con sede legale in una delle città dei Paesi Bassi:

¹¹⁰ Cfr., i dati in B. Massaro, *Le aziende italiane con sede legale in Olanda (per motivi fiscali)*, in «Panorama», del 20 luglio 2020, ora in <https://www.panorama.it/economia/tasse/aziende-italiane-sede-legale-olanda>.

¹¹¹ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Paesi Bassi*, in https://www.infomercatiesteri.it/public/ime/schede-sintesi/r_81_paesibassi.pdf

Nome Azienda	Città della sede legale	Settore
Abet BV	IJsselstein	Articoli in gomma e materie plastiche
AGPO Ferroli BV - Gruppo Ferroli	Breda	Apparecchiature elettriche e apparecchiature per uso domestico non elettriche
Alpi International Forwarders BV	Zaandam	Trasporto e magazzinaggio
Ansaldo Thomassen BV	Rheden	Energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata (anche da fonti rinnovabili)
Artemide Amsterdam - Flagship Store	Amsterdam	Mobili
Barilla Netherlands B.V.	Vianen	Prodotti alimentari
Beta Benelux B.V.	Roosendaal	Altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi e prodotti della metallurgia
Bracco Imaging Europe BV	Amsterdam	Prodotti farmaceutici di base e preparati farmaceutici
Bulgari Netherlands B.V.	Amsterdam	Articoli di abbigliamento
Buscaglione Espresso	Breukelen	Bevande
CALEFFI International N.V.	Weert	Macchinari e apparecchiature
Cirfood	HEM	Servizi di alloggio e ristorazione
COMECER	Joure	Prodotti farmaceutici
Costacurta BV	Haarlem	Prodotti della metallurgia
Dana SAC Benelux	Alphen a/d Rijn	Macchinari e apparecchiature
Danieli Corus BV	Ijmuiden	Prodotti della metallurgia
Ducati North Europe BV	Zoeterwoude	Altri mezzi di trasporto (navi e imbarcazioni, locomotive e materiale rotabile, aeromobili e veicoli spaziali, mezzi militari)

ENEL Investment Holding BV	Amsterdam	Energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata
ENI International B.V.	Amsterdam	Holding di ENI che possiede e gestisce numerose partecipazioni (anche di controllo) in altrettante aziende in vari campi dell'energia e del settore oil.
Espresso Star	Echt	Bevande
FCA Capital Netherlands (Fidis Nederland BV)	Lijnden	Attività finanziarie e assicurative
Fercam Nederland BV	Rotterdam	Trasporto e magazzinaggio
Ferrero B.V.	Breda	Distributore prodotti dolciari Ferrero
Fiat Chrysler Automobiles Netherlands BV	Lijnden	Autoveicoli, rimorchi e semirimorchi
Goglio North Europe BV	Zaandam	Prodotti delle altre industrie manifatturiere
Illycaffè S.p.A. vestiging Nederland	s-Gravendeel	Prodotti alimentari - Bevande
Intesa Sanpaolo Bank Luxembourg	Amsterdam	Attività finanziarie e assicurative
Iveco Nederland BV	Andelst	Autoveicoli, rimorchi e semirimorchi
KEMA Laboratories (CESI)	Arnhem	Attività professionali, scientifiche e tecniche
Lavazza Netherlands BV - Blue Espresso BV	Oostzaan	Bevande
Luxottica The Netherlands BV	Amsterdam	Distribuzione di occhiali ed accessori per l'ottica
Manuli Fluiconnecto Holding	Rotterdam	Prodotti delle altre industrie manifatturiere
Menarini Benelux	's-Hertogenbosch	Prodotti farmaceutici di base e preparati farmaceutici

Merzario	Ridderkerk	Trasporto e magazzinaggio
Nuovo Pignone International S.r.l.	Delft	Energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata
Perfetti Van Melle Holding BV	Breda	Prodotti alimentari
Piaggio Vespa BV	Breda	Altri mezzi di trasporto (navi e imbarcazioni, locomotive e materiale rotabile, aeromobili e veicoli spaziali, mezzi militari)
Pirelli Tyres Nederland BV	Rotterdam	Articoli in gomma e materie plastiche
Prysmian Netherlands BV	Delft	Produzione e sviluppo di cavi elettrici e a fibre ottiche
Qbuzz (Busitalia)	Amersfoort	Trasporto e magazzinaggio
RINA International B.V.	Rotterdam	Attività professionali, scientifiche e tecniche
Rizzani de Eccher S.P.A.	Amsterdam	Costruzioni
Robuschi Benelux BV - Gardner Denver Nederland BV	Woerden	Macchinari e apparecchiature
Saipem International B.V.	Amsterdam	Coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio
SEKO Benelux	Enschede	Trasporto e magazzinaggio
SMEG NEDERLAND B.V.	Amsterdam	Apparecchiature elettriche e per uso domestico
Stefanel International Holding N.V.	Amsterdam	Articoli di abbigliamento
Technogym Benelux BV	Capelle A/D IJssel	Apparecchiature elettriche e per uso domestico
Tiktak / Segafredo Zanetti Nederland BV	Groningen	Prodotti alimentari
Tiscali International Network B.V.	Barendrecht	Servizi di informazione e comunicazione

Travaini Pompen Benelux BV	Waalre	Macchinari e apparecchiature
VIVISOL Nederland BV	Tilburg	Prodotti chimici
Whirlpool Nederland B.V. (Indesit)	Breda	Apparecchiature elettriche e per uso domestico

Come si evince dal report ufficiale sui Paesi Bassi del Ministero degli Affari Esteri italiano, la presenza in Olanda di realtà aziendali italiane è rilevante. L'osservatorio economico, inoltre, ha anche recentemente diffuso i dati più aggiornati rispetto ai rapporti commerciali tra i due Paesi rivelando – e confermandole – le tendenze che sono già state anticipate dai dati considerati nel corso della nostra analisi: l'Olanda si conferma nella sua posizione di meta «per le Special purpose entities (Spes), società finanziarie con scarsa, o addirittura nulla attività economica diretta (produzione, dipendenti, eccetera) nel Paese di insediamento, e queste società solo create con soli scopi finanziari»¹¹².

2.6. I paradossi dell'approccio olandese

Rappresentando uno degli approdi più ambiti per via del network di convenzioni fiscali che l'Olanda riesce ad offrire ai gruppi industriali e alle aziende multinazionali ciò ha certamente portato molti analisti ad approfondire in una prospettiva più europea, pro e contro di questa situazione delineatasi.

Rimane un dato di fatto che l'elasticità di applicazione dei regimi di tassazione rappresentati per i Paesi Bassi un vantaggio competitivo all'interno di un mercato unico e di un sistema aperto come quello posto in essere ormai da decenni dal processo di integrazione europea che ha portato all'UE.

In taluni casi, inoltre, è stato evidenziato che il ruolo dell'Olanda – uno dei paesi fondatori dell'Unione – possa finire per rappresentare una minaccia per l'eurozona, alterando a suo favore gli equilibri macroeconomici ed i rapporti di forza nell'ambito economico-finanziario e, quindi, anche geopolitico.

Soprattutto in considerazione di una politica del “doppio binario” che ha portato l'Olanda ad essere uno dei “falchi” – solitamente insieme a Austria, Danimarca, Finlandia

¹¹² D. Colombo, *L'Italia perde ogni anno 6,4 miliardi a vantaggio dei paradisi fiscali*, in «IlSole24Ore», del 21 novembre 2020, ora in <https://www.ilsole24ore.com/art/l-italia-perde-ogni-anno-64-miliardi-vantaggio-paradisi-fiscali-ADGiHe3>.

e Svezia, come nel caso delle polemiche sul recovery fund e su quota 100¹¹³ – nell’ambito delle istanze di austerità delle politiche di intervento economico dell’UE rispetto i Paesi membri e una “colomba” rispetto al tema dell’omogenizzazione delle normative e dei regimi di tassazione a livello internazionale.

In altre parole, è stato considerato come paradossale che uno dei paradisi fiscali dell’UE si sia trovato a guidare il fronte dei “rigoristi” durante il dibattito europeo pre pandemico intorno agli aiuti agli Stati membri in difficoltà e, soprattutto, in occasione delle discussioni sul Meccanismo europeo di stabilità (MES).

Soprattutto, all’epoca, riguardo il fatto che proprio l’Italia contasse sul MES come strumento di ripresa: il paradosso era ravvisabile nel fatto che il rigorismo degli olandesi non trovasse poi riscontro – o non tenesse in conto – del saldo della bilancia commerciale tra i due Paesi, fortemente a favore di Amsterdam rispetto a Roma. Come evidenziavano, infatti, i dati ufficiali, «i Paesi Bassi hanno acquistato da noi ben 11,8 miliardi di beni che vanno dai prodotti farmaceutici, a quelli del settore petrolifero, ai macchinari, agli indumenti, all’agricoltura. Una cifra notevole. Peccato che le loro esportazioni verso l’Italia siano 23 miliardi di euro, il doppio delle nostre»¹¹⁴, come emerge dai trend di Fig.

POSIZIONE OCCUPATA DALL'ITALIA COME FORNITORE E CLIENTE DI PAESI BASSI E RELATIVA QUOTA DI MERCATO										
	2018		2019		2020		2021		GEN. - MAR. 2022	
	Pos.	Quota%	Pos.	Quota%	Pos.	Quota%	Pos.	Quota%	Pos.	Quota%
FORNITORE	10°	1,9	9°	2	8°	2,2	9°	2,3	10°	2
CLIENTE	7°	3,7	6°	3,7	6°	3,9	6°	4,1	6°	4,2

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico MAECI su dati TDM Trade Data Monitor Giugno 2022

Per FORNITORE si intende la posizione occupata dall'Italia nella graduatoria dei paesi di provenienza dell'import del paese Paesi Bassi
Per CLIENTE si intende la posizione occupata dall'Italia nella graduatoria dei paesi destinatari dell'export del paese Paesi Bassi

POSIZIONE OCCUPATA DA PAESI BASSI COME FORNITORE E CLIENTE DELL'ITALIA E RELATIVA QUOTA DI MERCATO										
	2018		2019		2020		2021		Gennaio - Marzo 2022	
	Pos.	Quota%	Pos.	Quota%	Pos.	Quota%	Pos.	Quota%	Pos.	Quota%
FORNITORE	4°	5,3	5°	5,2	4°	6	4°	5,9	4°	5,8
CLIENTE	10°	2,5	10°	2,5	10°	2,6	10°	2,9	9°	3

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico MAECI su dati Istat

Per FORNITORE si intende la posizione occupata dal paese Paesi Bassi nella graduatoria dei paesi di provenienza dell'import dell'Italia
Per CLIENTE si intende la posizione occupata dal paese Paesi Bassi nella graduatoria dei paesi destinatari dell'export dell'Italia

Figura 13. Bilancia commerciale import/export Italia-Olanda. Fonte: https://www.infomercatiesteri.it/public/osservatorio/schede-sintesi/paesi-bassi_81.pdf.

Appare quindi evidente che non solo nei confronti dell’Italia, ma anche di altri Paesi dell’Eurozona, l’Olanda vanta un vantaggio competitivo basato sulla asimmetria fiscale sia in termini di IDE quanto di bilancia commerciale.

¹¹³ A. Muratore, *Perché l’Olanda attacca Quota 100*, in «inside Over», del 20 luglio 2020, ora in <https://it.insideover.com/economia/perche-lolanda-attacca-quota-100.html>.

¹¹⁴ J. Zotti, *15 paradossi olandesi che bloccano un Continente*, in «Investire», del 16 aprile 2020, ora in <https://investire.biz/articoli/analisi-previsioni-ricerche/economia-politica-diritto/olanda-5-paradossi-falchi-unione-europea-dumping-fisco-derivati>.

E ciò spiega il motivo in base al quale i Paesi Bassi sia siano sempre posti «contro qualsiasi proposta di espandere il raggio politico di azione dell’Unione e ha proposto una piattaforma politica estremamente originale, al cui interno viene elogiata la natura concorrenziale sul piano economico e commerciale delle relazioni economiche interne all’Unione, esaltata la spinta di matrice neoliberista a ridurre il peso degli Stati nel controllo dell’economia e consolidata una critica censoria, estremamente moralista, verso qualsiasi deviazione sul tema»¹¹⁵.

Le pressioni internazionali in tal senso sono iniziate a crescere: da più parti, infatti, l’opinione pubblica internazionale – soprattutto dopo la crisi del Covid-19 – ha iniziato a etichettare l’Olanda non solo come un paradiso fiscale (elemento divenuto già da tempo oggettivo) ma come un player poco credibile dal punto di vista etico. Quando, ad esempio, il Premier Mark Rutte ha firmato – in piena emergenza pandemica – una lettera insieme ad altri leader nazionali chiedendo una risposta internazionale coordinata al Coronavirus in Africa, subito da più parti è stata avanzata provocatoriamente la domanda: «Ma come può un governo affermare in modo credibile di aiutare tali società quando miliardi di dollari provenienti da questi stessi paesi affluiscono simultaneamente nei Paesi Bassi?»¹¹⁶.

In altre parole è iniziato a diffondersi un clima sfavorevole rispetto alla politica dei “due binari” a livello economico dei Paesi Bassi e si sono moltiplicati gli articoli nei quali si associava la questione dei paradisi fiscali come scorretta dal punto di vista etico, oltre che economico: la questione nel febbraio 2020 è stata sollevata ufficialmente anche in Commissione europea¹¹⁷ e su alcuni media qualche mese dopo il problema olandese è stato messo in correlazione anche a quello dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS).

In altre parole, si imputava all’Olanda di applicare aliquote basse danneggiando non solo i suoi partner commerciali dell’eurozona e le economie dei Paesi più industrializzati, ma anche di rubare quote di mercato e di competitività ai PVS. In un report dell’agosto 2021, ad esempio, Open Democracy sottolineava che «our research

¹¹⁵ A. Muratore, *Alle radici del problema olandese*, in «Inside Over», del 20 luglio 2020, ora in <https://it.insideover.com/politica/alle-radici-del-problema-olandese.html>.

¹¹⁶ B. Kowalski, *The Coronavirus exposes the Netherlands as a tax haven – again*, in «Euractiv», del 12 febbraio 2021, ora in <https://www.euractiv.com/section/economic-governance/opinion/the-coronavirus-exposes-the-netherlands-as-a-tax-haven-again/>.

¹¹⁷ European Commission, Commission Staff Working Document, *Country Report The Netherlands 2020, 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, Brussels, 26 febbraio 2020, SWD(2020) 518 final, ora in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-country-report-netherlands_en.pdf.

shows that the Netherlands continues to allocate very limited taxation rights to developing countries, despite its promises. At the same time, it has maintained its attractiveness for international investors by using tax treaties to help them avoid taxation, accelerating the international race to the bottom on tax. In a post-Covid world where everyone has access to quality public services, countries must stop operating as tax havens so that giant corporations can be made to pay their fair share»¹¹⁸.

Il Governo olandese, quindi non a caso, si è trovato a porre in essere qualche modifica non solo sul proprio punto di vista in termini generali della politica economica europea¹¹⁹, ma anche e soprattutto dei propri assetti per ripararsi dalle critiche¹²⁰: in questo senso vanno viste le tasse sulle royalty introdotte nel 2021 in base alle quali ora una ritenuta d'acconto, pari all'aliquota dell'imposta sulle società olandese, sarà applicata sui pagamenti di interessi e royalty ai paesi nella lista nera, principalmente paradisi fiscali con un'aliquota fiscale inferiore al 9%¹²¹.

L'obiettivo della nuova legge è quello di andare a limitare uno dei due meccanismi alla base del trasferimento dei ricavi delle multinazionali nei cosiddetti paradisi fiscali o nelle società specializzate in Phantom Investments e Profit Shifting.

Il primo di questi meccanismi, come noto, è quello di spostare il debito: ciò accade quando le multinazionali piuttosto che investire il capitale non deducibile direttamente in società affiliate ad alta tassazione, lo impiegano – dirottandolo – mettono in una banca operante nel paradiso fiscale. A questo punto l'istituto bancario cede il capitale in prestito alle consociate collegate concretizzando l'obiettivo che era a monte e alla base dell'operazione.

Il meccanismo delle royalties, invece, fa leva sulla valutazione volutamente errata del commercio intra-aziendale per spostare i profitti dagli affiliati con tassazione alta a quella bassa: i costi di trasferimento sono infatti difficili da determinare per le autorità

¹¹⁸ M. Hietland, *How tax havens like the Netherlands are draining developing countries of precious public funds*, in «Open Democracy», del 19 agosto 2020, ora in <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/how-tax-havens-netherlands-are-draining-developing-countries-precious-public-funds/>.

¹¹⁹ D. Carretta, *I Paesi Bassi di Rutte non sono più frugali*, in «il Foglio», del 15 dicembre 2021, ora in <https://www.ilfoglio.it/esteri/2021/12/15/news/i-paesi-bassi-di-rutte-non-sono-piu-frugali-3472719/>.

¹²⁰ D. Baazil, *'Tax Haven' No More? Rutte Starts Leaning Left in Dutch Election*, in «Bloomberg», del 16 marzo 2021, ora in <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-16/dutch-tax-haven-status-challenged-as-rutte-tips-left-in-ballot#xj4y7vzkg>.

¹²¹ D. Schindler, *Is the Netherlands still a tax haven?* in «Erasmus University Rotterdam», del 28 gennaio 2022, ora in <https://www.eur.nl/en/news/netherlands-still-tax-haven#:~:text=Effectively%2C%20the%20Netherlands%20is%20a,effectively%20untaxed%2C%20to%20tax%20havens.>

fiscali, quindi le multinazionali possono sovraccaricare i pagamenti delle royalty per l'uso di questi beni immateriali nei Paesi ad alta tassazione. Di fatto, il gettito fiscale di quest'ultimi viene, in questo modo, “portato” nei paradisi fiscali dove risiedono i proprietari finali dei beni immateriali che a malapena pagano le tasse ordinarie giovandosi, inoltre, di aliquote migliori.

Capitolo Terzo

Zone Economiche Speciali in Europa

3.1. Zone Speciali e coesione territoriale

L'annosa questione dello sviluppo economico e della sua auspicata - ma quasi mai reale - omogeneità ha animato, come noto, il dibattito politico-economico della seconda metà del secolo scorso quanto del primo ventennio del terzo millennio.

In altre parole, non si è mai fermata la ricerca di un equilibrio tra queste due esigenze, quella di garantire alle economie nazionali non solo di progredire, ma di farlo senza creare entro i propri confini geografici asimmetrie tra zone in cui le industrie ed i distretti tendono a concentrarsi e quelle che rimangono tagliate fuori da questo trend.

Ovviamente, ciò non può prescindere da un interventismo economico dello Stato che cercherà, tramite appositi provvedimenti o l'adozione di linee di intervento, di evitare la creazione di squilibri economici tra aree industriali e "deprese".

In tal senso l'esempio italiano del Secondo dopoguerra risulta indicativo: l'obiettivo di ridurre il divario tra il Nord ed il Sud della Penisola, infatti, fu perseguito ponendo in essere un "intervento straordinario" (come nel caso della cosiddetta "Cassa del Mezzogiorno") per il Meridione atto a creare le premesse per industrializzare le aree che erano rimaste fuori dallo sviluppo impresso dal Piano Marshall prima e dall'evoluzione del mercato e della produzione poi.

Parallelamente alle soluzioni cercate in Italia, anche il processo di integrazione economica europea - pur se orientato ai criteri neoliberalisti e volti ad un ridimensionamento dell'interventismo statale in economia di derivazione keynesiana - non poté non porsi il problema degli squilibri, come rinvenibile (e confermato) dagli obiettivi assunti «dalle politiche di coesione dell'UE»¹²².

Una delle svolte in tal senso, come noto, è stata rappresentata dal trattato di Lisbona che ha potenziato quanto già anticipato dall'Atto unico europeo del 1986 - in base al quale il principio di coesione economica era inserito tra le competenze della CEE

¹²² S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficiente sviluppate*, in «Rivista Trimestrale di diritto pubblico», vol. 68, n. 2, del 2018, pp. 579-598.

poi divenuta CE - introducendo anche la dimensione “territoriale” nella prospettiva e nel concetto di coesione che già contemplavano quella sociale e quella economica¹²³.

Ovviamente i principi per essere tradotti in pratica hanno necessariamente bisogno di sostegno sostanziale che deve provenire dalle strutture burocratiche e amministrative sia interne all’UE sia ai singoli Stati membri che ne fanno parte.

Ciò significa favorire e promuovere sia la modernizzazione delle “pubbliche amministrazioni”¹²⁴ sia la predilezione di nuove forme sinergiche che mirino a settare i rapporti tra UE e Stati in modo che la prima possa utilizzare le strutture dell’Amministrazione nazionale per conseguire i propri scopi che ovviamente devono essere “condivisi”¹²⁵.

Ne consegue il duplice ruolo che la Commissione europea ha finito per assumere e che, da una parte, la vede parte attiva nel monitoraggio su come gli Stati membri gestiscono i fondi strutturali concessi per stimolare la coesione - intesa nella triplice declinazione post-Lisbona - e, dall’altra, come organismo per il quale passa l’approvazione delle «Carte degli aiuti di Stato a finalità regionale e vigila sul loro rispetto»¹²⁶.

D’altra parte le zone economiche speciali (ZES) sono strumentali «non solo allo sviluppo dell’economia nazionale, ma, seppur indirettamente, anche mezzo per l’implementazione della politica di coesione territoriale dell’Unione Europea, come dimostra il fatto che la Commissione UE ha assunto un ruolo attivo e, interloquendo con le autorità nazionali, ne ha sostenuto l’istituzione e contribuito a definire la struttura di governance e i meccanismi di vigilanza e di monitoraggio»¹²⁷ come sottolineato dalla stessa Commissione UE¹²⁸.

¹²³ D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in AA.VV., *Le regioni nella multilevel governance europea*, a cura di A. Papa, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 59-89.

¹²⁴ L. De Lucia, *La modernizzazione dell’amministrazione come fattore di sviluppo. Il ruolo della concorrenza internazionale*, in AA.VV., *Europäisierung und Internationalisierung nationaler Verwaltungen im Vergleich*, a cura di C. Fraenkel-Haeberle, D.U. Galetta, K.P., Sommermann, Berlino, Duncker&Humblot, 2017, pp. 105-106.

¹²⁵ F. D’Angelo, *Relazioni organizzative, coamministrazione, principio di cooperazione*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Commerciale», vol. 27, n. 5, del 2017, pp. 1185-1220.

¹²⁶ C. Schepisi, *La valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in «Rivista della Regolamentazione dei mercati», n. 2 del 2019, in <http://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/aiuto-di-Stato-discrezionalità>.

¹²⁷ S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell’Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, in «Il diritto dell’economia», vol. 66, n. 102, del 2020, pp. 429-430.

¹²⁸ Commissione UE, 26 febbraio 2020, *Documento di lavoro, Relazione per paese relativa all’Italia 2020 Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali*,

Ciò rappresenta, quindi, la premessa ineludibile per considerare la creazione delle ZES ossia di «specific area established by policy, with the involvement of public authorities, in order to accelerate economic development in a broader sense, in which region-specific business conditions are publicly supported»¹²⁹ come uno strumento dinamico - in quanto risultante da un insieme di prassi amministrative orientate alle best practices e di attori istituzionali che sappiano come rapportarsi con le imprese private¹³⁰ - per il quale passa concretamente la realizzazione delle premesse necessarie per una coesione territoriale come latamente intesa dal trattato di Lisbona in poi.

Di fatto, secondo questo schema la coesione viene perseguita attraverso la creazione e l'adozione di una serie di misure - che vanno dalle agevolazioni fiscali alle misure di deregulation o di semplificazione burocratica - prese al fine di creare, laddove mancano, aree in grado di attrarre stakeholders creando le premesse per impiantare in esse incubatori di impresa, distretti industriali, attività produttive in grado di promuovere nelle ZES - e nella zone limitrofe - sviluppo produttivo e occupazione.

Giova inoltre ricordare come ha fatto un documento del Forum Ambrosetti che l'OECD distingue tra quattro diverse tipologie di ZES che possono essere «"Zone di libero scambio" (free trade zone), presso i porti e gli aeroporti, che offrono esenzioni parziali o totali sui dazi all'import o all'export dei beni che vengono riesportati; "Export Processing Zone", che offrono agevolazioni per la riesportazione di beni lavorati in loco; "Zone Economiche Speciali" vere e proprie, che offrono un pacchetto di incentivi, agevolazioni e semplificazioni amministrative alle imprese che stabiliscono la propria sede in una determinata area geografica [...]; "Zone Speciali Industriali", all'interno delle quali le agevolazioni sono limitate a specifici settori, per i quali possono essere costruite anche infrastrutture e servizi ad hoc»¹³¹.

A netto delle distinzioni risultanti dalla classificazione ufficiale, rimane ad ogni modo evidente che tutte le ZES siano ricondotte ad unità da una necessità comune: quella,

prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, in <https://www.agenziacoesione.gov.it>.

¹²⁹ T. Kono, K. Kagami, *The Structure and Functions of Special Economic Zones*, in AA.VV., *Special Economic Zones Law and Policy Perspectives*, a cura di J. Basedow and T. Kono, Tübingen, Mohr Siebeck, 2016, p. 53.

¹³⁰ A. Aggarwal, *Towards an Integrated Framework for Special Economic Zones (SEZs): A Dynamic Institutional Approach*, Frederiksberg, Copenhagen Business School, CBS. Copenhagen Discussion Papers, n. 64, del 2017.

¹³¹ The European House Ambrosetti, *Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti*, del gennaio 2021, in [https://eventi.ambrosetti.eu/ttbasilicata2020/wp-content/uploads/sites/128/2021/01/210118_Zona-Economica-Speciale_2021.pdf#:~:text=Per%20Zona%-20Economica%20Speciale%20\(ZES,investimenti%20e%20per%20lo%20sviluppo](https://eventi.ambrosetti.eu/ttbasilicata2020/wp-content/uploads/sites/128/2021/01/210118_Zona-Economica-Speciale_2021.pdf#:~:text=Per%20Zona%-20Economica%20Speciale%20(ZES,investimenti%20e%20per%20lo%20sviluppo).

cioè, di prevedere «un piano di comunicazione-marketing che includa un’ampia gamma di attività e strumenti [...] a fronte del bisogno di favorire la realizzazione di iniziative di joint marketing con altri enti pubblici e agenzie, nonché l’impiego in termini di marketing dei rapporti con le industrie leader già presenti nella Zona. Tale pratica può aiutare ad attrarre più imprese dallo stesso settore verso la ZES grazie ad un “effetto passaparola” e di networking»¹³².

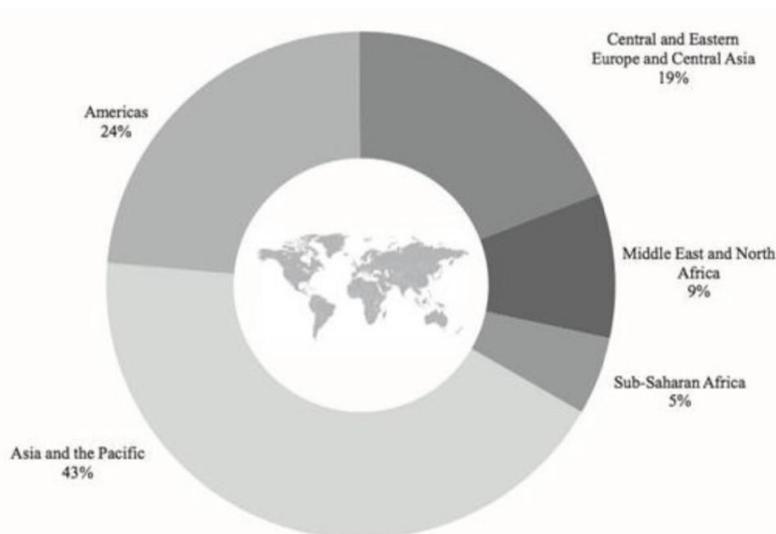


Figura 14. Dislocazione delle ZES a livello globale (divisione per continenti). Fonte: www.linkiesta.it/it/article/2017/10/25/.

Dal punto di vista quantitativo, il fenomeno ZES si connota per la presenza complessiva di circa 4.500 aree dislocate in 130 diversi Paesi¹³³ entro le quali lavorano circa 40 milioni di persone.

L’export che riescono a creare le ZES - la cui origine europea risale al 1959, quando fu creata in Irlanda quella di Shannon - vale poco più di 200 miliardi di dollari che in alcuni sistemi economici, come conferma il caso cinese, arriva a rappresentare più del 20% del Pil: «l’esperienza più spesso citata è quella di Shenzhen, la città dove nel 1980 è stata inaugurata la prima ZES cinese: se fino a quella data era un semplice villaggio

¹³² D. Bergamo, P. Sanchirico, *Zone economiche speciali (ZES): così possono rafforzare l’attrattività del Mezzogiorno*, in «Agenda Digitale 360», dell’8 agosto 2022, in <https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/zone-economiche-speciali-ZES-cosi-possono-rafforzare-lattrattivita-del-mezzogiorno/>.

¹³³ D.Z. Zeng, *Global Experiences with Special Economic Zones. With a Focus on China and Africa*, Washington Dc, The World Bank, Trade and Competitiveness Global Practice, dell’aprile 2015, in <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21854/WPS7240.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

di pescatori, oggi Shenzhen è una metropoli di 12 milioni di abitanti, con un PIL superiore ai 338 miliardi di dollari (maggiore quindi di quello di Paesi come Singapore e Hong Kong)»¹³⁴. La tendenza, infine, delle ZES in relazione alla loro creazione è, da qualche decennio, come evidenzia Fig. 15, in aumento:

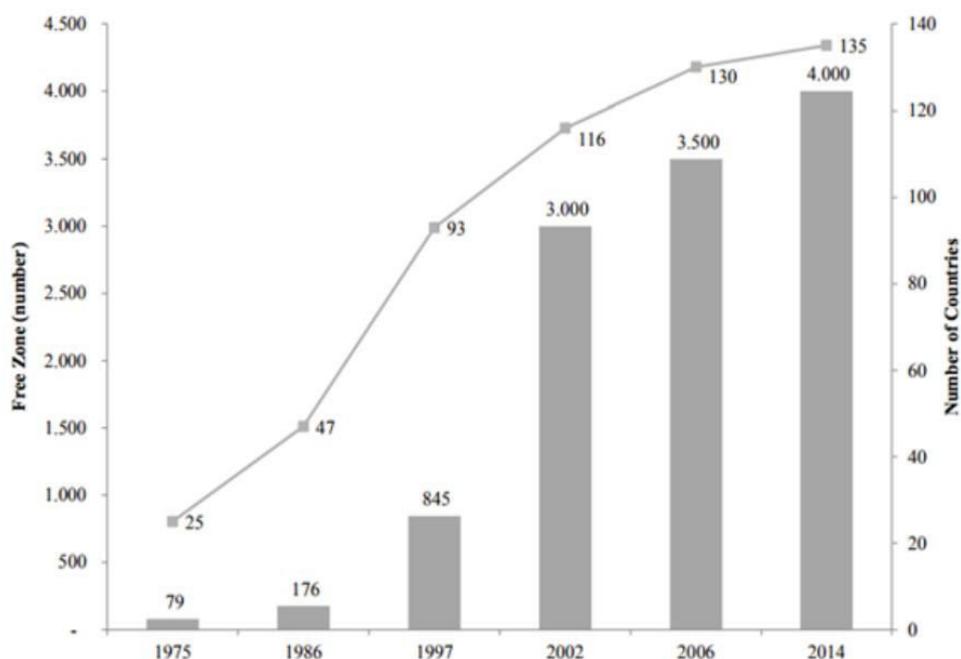


Figura 15. Trend di istituzione delle ZES nel mondo. Fonte: www.linkiesta.it/it/article/2017/10/25/.

3.2. Tra ZES e Zone Franche Doganali

I caratteri che identificano le ZES potrebbero, ad ogni modo, trarre in inganno e portare a delle semplicistiche associazioni tra queste e altri regimi speciali che contraddistinguono altre zone: “speciali” anch’esse, ma non nella connotazione propria delle ZES.

La distinzione che va fatta in tal senso è quella tra le ZES e le zone franche doganali (ZFD): le prime possono comprendere al loro interno le seconde che, però, mantengono caratteri propri come, appunto il privilegio di basarsi su regimi doganali speciali che consentono «di introdurre, depositare e, a volte, manipolare, trasformare e

¹³⁴ PWC, *Zone Economiche Speciali. Guida per iniziative di sviluppo nel Mezzogiorno*, Milano, Pwc, 2019, p. 11.

consumare le merci provenienti dall'estero, senza sottostare alle ordinarie incombenze doganali»¹³⁵.

Il fatto che le ZES possano al loro interno ospitare delle zone franche doganali intercluse trova compiuto esempio nel Decreto Semplificazioni del 16 luglio 2020 - il n. 76 - nel quale si è estesa a tutti tale possibilità prima prevista limitatamente al caso dell'area portuale di Taranto.

Il testo del DL, di fatto, precisa all'art 46 che «la perimetrazione di dette zone franche doganali, il cui piano strategico sia stato presentato dalle Regioni proponenti entro l'anno 2019, è proposta da ciascun Comitato di indirizzo entro il 31 dicembre 2020 ed è approvata con determinazione del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla proposta».

Ne consegue che le zone franche siano qualcosa di diverso dalle ZES anche alla luce della loro concreta attuazione proposta, nel caso italiano, dal Decreto citato: le ZES sono istituite al fine di stimolare «l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali, per questo le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di condizioni particolarmente favorevoli, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa»¹³⁶. Le zone franche, invece, esistono essenzialmente per «depositare merci in sospensione dal pagamento dei diritti doganali»¹³⁷.

Le cosiddette “zone franche” hanno con le ZES in comune la loro straordinarietà e, al contempo, l'obiettivo che si persegue attraverso la loro istituzione - ossia lo sviluppo - ma limitatamente agli aspetti commerciali e non infrastrutturali dal punto di vista economico, industriale e tecnologico. In altre parole, come confermano i casi - anche storici - le zone franche non rappresentano un volano per lo sviluppo economico latamente inteso, ma lo sono essenzialmente per quello commerciale.

Zone franche esistono in Europa da sempre: la prima fu il porto di Delos che si vide riconosciuto anche dai romani il diritto di poter effettuare scambi e scali commerciali

¹³⁵ S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, cit., p. 432.

¹³⁶ Assonime, *Decreto Semplificazioni. Istituzione di zone franche doganali nelle zone economiche speciali (ZES)*, del 21 luglio 2020, in <https://www.assonime.it/attivita-editoriale/news/Pagine/News2172020.aspx>

¹³⁷ G. Rivetti, *Le zone economiche speciali tra ipertrofia normativa e aspettative di sviluppo economico. Agevolazioni tributarie e semplificazioni amministrative*, in «Rivista di Diritto Tributario», dell'8 ottobre 2021, in <https://www.rivistadirittotributario.it/2021/10/08/le-zone-economiche-speciali-tra-ipertrofia-normativa-e-aspettative-di-sviluppo-economico-agevolazioni-tributarie-e-semplificazioni-amministrative/>.

senza l'obbligo di corrispondere nulla e, quindi, in un regime fiscale libero e, quindi, "franco".

Molti saranno poi gli esempi offerti dalla storia successiva fino a quella moderna e contemporanea: dalla riforma del regime fiscale del porto di Livorno voluta ed effettuata da Cosimo I - all'epoca, nel 1566, Granduca di Toscana - fino alla nascita delle prime free zones di Gibilterra (creata nel 1704), di Singapore (1819), Hong Kong (1848), Amburgo (1888) e Copenaghen (1981).

Anche dal punto di vista storico, quindi, dalle zone franche si arriva alle ZES ma solo dopo diversi secoli¹³⁸, essendo i casi citati - quelli delle free zones - delle tipologie intermedie tra ZES e ZFD e dovendo attendere per la nascita della prima ZES (quella di Porto Rico) a livello mondiale il 1947¹³⁹.

Ne consegue che ZES e ZFD siano a tutti gli effetti istituti giuridici «che rispondono ad esigenze diverse e hanno una propria regolamentazione. Le Zone franche [...] sono attualmente disciplinate nel Codice Doganale dell'Unione (GUUE - L n.269 del 10.10.2013), a differenza delle ZES, che devono essere invece istituite e disciplinate da una normativa ad hoc di rango nazionale»¹⁴⁰.

Nelle ZFD, quindi, i vantaggi sono solo di natura doganale, nelle ZES, a questi - laddove una ZES comprenda al suo interno una ZFD - si aggiungono una serie molto più strutturata di agevolazioni che risultano volte ad attrarre non solo nuovi commerci o traffici, ma investimenti, capitale e know how industriale e, soprattutto, tecnologico.

3.3. Casi particolari: Irlanda, Portogallo e Lettonia

Nell'UE al momento esistono quasi 100 ZES la cui creazione, come giustamente sottolineato, rispetto al quadro normativo europeo «esula dalle prerogative riservate in autonomia ai singoli stati nazionali»¹⁴¹.

¹³⁸ C. Baissac, *Brief history of SEZs and overview of policy debates*, in AA.VV., *Special Economic Zones in Africa. Comparing performance and learning from global experience*, a cura di T. Farole, Washington, The World Bank, 2011, p. 23 e AA.VV., *Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, a cura di T. Farole e G. Akinci, Washington, The World Bank, 2011.

¹³⁹ D. Arnold, *Export processing zones*, in AA.VV., *The international encyclopedia of geography: people, the earth, environment and technology*, vol. V, a cura di D. Richardson, N. Castree, M.F. Goodchild, A.L. Kobayashi, W. Liu e R.A. Marston, Hoboken, John Wiley & Sons, 2017, <https://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0249>.

¹⁴⁰ AA.VV., *Stato dell'arte Zone Economiche Speciali*, Reggio Calabria, Regione Reggio Calabria, 2018, p. 7.

¹⁴¹ R. De Luca, *Le Zone Economiche Speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti normativi*, in «Fondazione Nazionale dei Commercialisti», del 31 gennaio 2017, p. 23.

Una delle più antiche ZES è quella irlandese di Shannon, in Irlanda, che nacque nel 1959 come duty-free processing zone gestita da un'agenzia regionale alla quale venne demandato il suo sviluppo precipuamente declinato per favorire quello dell'aeroporto attiguo.

Di fatto, alla Shannon Free Airport Development Company fu affidato il compito di trasformare lo scalo aeroportuale - prima utilizzato essenzialmente per fare rifornimento ai velivoli diretti negli States - ovvero di creare attività commerciali (duty free, appunto) e industriali nell'area esterna all'aeroporto per "supportare" le attività della zona e, soprattutto, implementarne il numero e la dimensione qualitativa e quantitativa degli scambi.

In pratica, con la ZES di Shannon si voleva evitare, come stava avvenendo, che l'aeroporto rimanesse una cattedrale nel deserto ma potesse diventare l'epicentro di una riqualificazione innanzitutto delle attività aeroportuali, e quindi potesse essere in grado di attrarre aziende e imprese nella zona di prossimità dell'impianto.

A tal fine la Shannon Free Airport Development Company fu anche trasformata in Shannon Commercial Enterprises Limited: l'evoluzione da agenzia a gruppo fu funzionale per permettere al Ministero dei trasporti irlandese di trasferire al nuovo soggetto le terre demaniali da utilizzare per ospitare le imprese che la ZES aveva l'obiettivo di coinvolgere ed attrarre.

Nel frattempo, poi, l'entrata del Paese nell'UE aveva certamente aiutato il progetto della ZES di Shannon che, configurandosi come la prima zona economica speciale d'Europa, avrebbe mantenuto alcuni tratti distintivi rispetto a tutte le altre che la avrebbero seguita. Ad esempio, «differentemente dalle altre ZES che, [...] sono state successivamente istituite in Europa, quella di Shannon non aveva l'obiettivo di rilanciare l'economia dell'area/regione ospitante, ma di supportare specificatamente le attività aeroportuali. [...] Agli investitori (inizialmente principalmente compagnie aeree) si sono nel tempo aggiunte imprese manifatturiere e società interessate ad avere sedi per le proprie operazioni economiche in Europa»¹⁴².

La ZES offriva incentivi aggiuntivi rispetto «all'ordinario regime fiscale in vigore in Irlanda, come esenzioni sull'IVA gravante sulle importazioni, anche in relazione a materie prime e semilavorati (se il 75% del prodotto finale è destinato alle

¹⁴² S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, cit., pp. 436-437.

esportazioni)»¹⁴³ e le imprese che vi si sarebbero insediate avrebbero potuto contare anche su «aiuti finanziari a supporto di investimenti in ricerca e sviluppo e formazione dei dipendenti. Al fine di poter accedere alle agevolazioni previste, le imprese sono tenute a ottenere una licenza sulla base dell'Irish Customs Free Airport (Amendment) Act, che individua alcuni dei requisiti e dei criteri da rispettare, quali la creazione di nuova occupazione e l'orientamento alle esportazioni»¹⁴⁴.

Va poi ulteriormente ricordato che quella di Shannon è stata la prima ZES con all'interno una ZFD configurando il primo caso in cui quest'ultima esentava «dalle imposte doganali le merci spedite al di fuori dell'Unione Europea. Oltre ai benefici doganali, la zona concede incentivi aggiuntivi rispetto all'ordinario regime fiscale, come esenzioni sull'IVA gravante sulle importazioni. Le imprese insediate nella zona beneficiano inoltre di aiuti finanziari in supporto di investimenti in ricerca e sviluppo e per la formazione dei dipendenti»¹⁴⁵.

Un'altra ZES “storica” è quella di Madeira in Portogallo: la zona, infatti, - particolarmente periferica e già dotata di una particolare “autonomia” politico-amministrativa dal governo centrale - era colpita da un'endemica difficoltà ad attrarre investimenti e quindi afflitta da indici di disoccupazione molto elevati. Si è posta quindi la questione e la conseguente necessità di intervenire direttamente al fine di invertire la tendenza “depressiva” in atto.

Già prima dell'entrata del Portogallo nell'UE era stata creata ad hoc una “zona franca industriale” al fine di creare le condizioni per una «libera importazione ed esportazione di merci» come previsto dall'art. 227 della Costituzione portoghese (comma I, lett. i). Quella che era stata creata, in pratica, era «una serie di agevolazioni in essere, pur nell'ambito dell'Unione Europea, atteso il riconoscimento della capacità del regime speciale di favorire il graduale superamento delle condizioni di ritardo nello sviluppo socio-economico della Regione»¹⁴⁶.

Va ad ogni modo ricordato che tali provvedimenti erano stati presi con riserva ossia subordinati ad un loro «progressivo adeguamento alle condizioni risultanti dai negoziati miranti all'ingresso nella Comunità Europea»¹⁴⁷.

¹⁴³ AA.VV., *Stato dell'arte Zone Economiche Speciali*, cit., p. 9.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, cit., p. 437.

¹⁴⁶ AA.VV., *Stato dell'arte Zone Economiche Speciali*, cit., p. 9.

¹⁴⁷ S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, cit., p. 437.

Ciò portò, in effetti, dopo l'entrata del Paese nell'UE, alla creazione di una vera e propria ZES sorta sulla primaria configurazione di zona franca creata nel 1980 in prossimità del porto di Caniçal: il Centro Internacional de Negócios da Madeira garantiva alle società operanti nella zona «oltre ad esenzioni o agevolazioni fiscali in materia di imposte sui redditi, [...] di rilevanti vantaggi anche in relazione ai dazi doganali: le materie prime e i prodotti semilavorati importati nella FTZ, se destinati alla trasformazione in loco in nuovi prodotti, essendo questi ultimi considerati europei fin dall'origine, sono esenti da dazi di importazione al momento della loro immissione nel mercato dell'Unione europea»¹⁴⁸.

Ovviamente le agevolazioni sono sottoposte ad alcune discriminanti vincolanti quali l'obbligo di creare almeno almeno 5 posti di lavoro nella ZES e di effettuare almeno 75 mila euro di investimenti nei primi due anni di attività - e non svolgerla meno di 5 anni complessivi - in impianti, macchinari e tutto ciò che rientra nelle cosiddette immobilizzazioni.

	Shannon Free Zone	Madeira Free Trade Zone
Nazione	Irlanda	Portogallo
Anno	1959	1980s
Tipo	Tipo II	Tipo I
Numero imprese	> 100	≈ 2.900
Numero occupati	≈ 7.200	≈ 1.600
Principali incentivi fiscali	<i>Corporate tax 12,5%; esenzione IVA</i>	<i>Corporate tax 5%</i>

Figura 16. ZES a confronto: Shannon (Irlanda) e Madeira (Portogallo). Fonte: https://www.fondazionenazionalecommercialisti.it/filemanager/active/01181/2017_01_31_Zone_Economiche_Speciali_De_Luca.pdf?fid=1181

Il risultato della ZES di Madeira anche se paragonato con quello della ZES irlandese è stato positivo avendo attirato diverse attività imprenditoriali legate specialmente ai settori enogastronomici, manifatturieri ed energetico che hanno portato

¹⁴⁸ R. De Luca, *Le Zone Economiche Speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti normativi*, cit., p. 12-13.

alla creazione di ulteriori opere infrastrutturali. Anche per questo la valutazione dell'UE sulla relazione che il governo portoghese è obbligato a presentare ogni cinque anni, finora ha sempre ottenuto feedback positivi da parte della Commissione.

Va ad ogni modo considerato anche che dopo alcune segnalazioni effettuate da europarlamentari che hanno fatto proprie analisi condotte da inchieste giornalistiche rilanciate dall'opinione pubblica europea la Commissione UE «ha avviato un'indagine per verificare il rispetto da parte del Portogallo della normativa sugli aiuti di Stato. La Commissione dubita infatti che i dati comunicati dal Portogallo in ordine all'effettiva creazione di posti di lavoro siano reali e che le esenzioni fiscali concesse non diano di fatto vita a paradiso fiscale off shore all'interno dell'Unione»¹⁴⁹.

Di più recente genesi è invece un'altra svolta legata allo strumento delle ZES, quella della Lettonia, paese che come noto è entrato a far parte dell'UE nel 2004. Già otto anni prima, però, il governo aveva varato un programma di sviluppo declinato specificatamente su base regionale assumendo con esso l'obiettivo di creare le condizioni utili per varare delle ZES in grado di imprimere all'economia nazionale uno sviluppo più coevo e coerente dal punto di vista geografico e ovviamente economico-politico.

La Lettonia è uno dei Paesi «rientrato negli obiettivi di sostegno della programmazione europea del periodo 2007-2013 finalizzati all'attrazione di investimenti, in particolare nel campo dell'innovazione tecnologica»¹⁵⁰.

L'obiettivo perseguito era quello di attrarre interessi per varare nuovi centri di innovazione, incubatori di impresa e parchi tech. Inizialmente erano due le zone individuate per ospitare tali realtà: Rezekne e Liepaja create già nel 1997. Ad esse si aggiunsero i porti franchi di Riga (anch'esso istituito nel 1997) e Ventspils (2000) nonché, nel 2016 la ZES di Latgale.

L'insieme di queste singole realtà sono state armonizzate nel 2001 da una legge nazionale in base alla quale «le esenzioni fiscali includono, in particolare, lo sgravio dell'80% sulla tassa immobiliare, sull'imposta sul reddito delle società, sulla ritenuta alla fonte per i dividendi e l'esenzione dell'IVA per la maggior parte dei beni. Le società ricevono lo sgravio fiscale a seconda della propria dimensione»¹⁵¹.

¹⁴⁹ S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, cit., p. 439.

¹⁵⁰ AA.VV., *Stato dell'arte Zone Economiche Speciali*, cit., p. 10.

¹⁵¹ S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, cit., p. 440.

Anche in questo caso ci sono delle limitazioni per accedere ai regimi speciali: sono escluse a prescindere le aziende operanti nel settore dei trasporti, delle fibre sintetiche, della pesca e dell'acquacultura, della produzione di carbone e tutte quelle impegnate latamente nell'agricoltura.

Sono invece specificatamente considerate strategiche e quindi tra quelle che il governo lettone auspica di coinvolgere - in particolare nella ZES di Latgale, gli stakeholder con i seguenti obiettivi: costituzione di nuove società di capitali; aumento della capacità produttiva o di servizio di una società di capitali preesistente; diversificazione della produzione di una società di capitali esistente con prodotti che non sono stati precedentemente prodotti in società di capitali; trasformazione - intesa come aggiornamento e modernizzazione dei processi produttivi di una società di capitali già operante.

In questi casi il sostegno massimo previsto agli investitori è pari al 60% dei costi di investimento in sgravi fiscali (quando l'impresa rientra nella categoria di piccola o microimpresa) al 50% se l'impresa rientra nella categoria delle medie imprese, al 40% laddove l'azienda risulti conforme alla categoria di grande impresa.

Sono considerati ammissibili alle misure di sostegno tutti gli investimenti tangibili a lungo termine come la realizzazione di edifici, costruzioni, attrezzature e l'acquisto macchinari, gli investimenti immateriali a lungo termine come i costi di acquisizione di brevetti e tecnologia e, infine, giova ricordare che i beni acquistati debbano essere nuovi, a meno che la società sia conforme allo stato di piccola o media società di capitali¹⁵².

Non sorprende, quindi, che molti imprenditori abbiano scelto questi territori perché insistenti in una tale posizione geografica che consente di accedere ai porti lettoni, agli aeroporti, alle ferrovie e a qualsiasi altro luogo su strada: ingegneria meccanica, fabbriche chimiche, lavorazione del legno, elettronica e informatica, sono alcune delle industrie che hanno scelto i territori non solo di Latgale ma anche di Rezekne, Liepaja, Riga e Ventspils come sede per i loro investimenti e le loro attività.

Nel caso di Rezekne, ad esempio, le aziende che hanno avviato la propria attività entro la ZES si sono trovate nel significativo crocevia dei corridoi di trasporto in Lettonia con accesso diretto ai mercati internazionali dell'UE, della Russia e dei paesi della CSI.

Vale la pena ricordare che la posizione geografica della Lettonia è adatta per gli imprenditori di successo che mirano all'Unione Europea e ai paesi dell'Est, grazie alla

¹⁵² Governo Lettone, *Latgale Special Economic Zone*, in <https://lpr.gov.lv/en/latgale-special-economic-zone/>.

posizione sulla riva del Mar Baltico, alla disponibilità di porti, alle infrastrutture stradali e ferroviarie sviluppate e alla presenza del più grande aeroporto dell'area baltica¹⁵³.

3.4. Il rischio di concorrenza sleale tra Paesi dell'Eurozona

I tre casi considerati evidenziano come le innovazioni introdotte dalle economie nazionali da parte dei governi che una volta entrati nell'UE hanno fatto leva sulle ZES per rendere competitive e appetibili alcune delle loro regioni all'imprenditoria europea confermano quanto lo strumento delle zone economiche speciali rappresenti un volano potenziale di sviluppo economico e sociale.

Al contempo, però, la deroga ai principi di libera concorrenza che le ZES rappresentano apre il dibattito - annoso e mai realmente sopito - della concorrenza sleale che un utilizzo sistematico delle ZES da parte di alcuni Stati possa creare a danno di altri.

In altre parole, un Paese particolarmente attivo sui meccanismi e le leve degli strumenti che le ZES offrono potrebbe risultare molto più attrattivo rispetto ad altri dell'UE creando un vantaggio competitivo rispetto agli altri membri dell'eurozona.

Il caso della Polonia - che si aggiunge a quelli citati nel precedente paragrafo - si rivela interessante da questo punto di vista: l'intervento pubblico in economia è stato talmente forte che il meccanismo delle ZES era stato sistematicamente attivato già dieci anni prima (1994) dell'entrata della Polonia nell'Unione (2004).

Di fatto il governo polacco non ha ridotto le ZES «ad uno strumento di lotta alla disoccupazione, ma si sono inserite in un più ampio disegno di politica economica nazionale con obiettivi [...] che hanno attratto notevoli risorse, fornendo un contributo fondamentale allo sviluppo del Paese anche durante gli anni della crisi economica [...] contribuendo a rimettere in moto l'economia della Polonia che è oggi uno degli Stati con una percentuale di crescita del PIL maggiore (5,3% nel 2018 e il 4,1% nel 2019) nell'Unione Europea»¹⁵⁴.

¹⁵³ AA.VV., *Special Economic Zones in Latvia: Rezekne SEZ case*, del 9 aprile 2021, in <http://www.rsez.lv/index.php/en/blog/item/399-special-economic-zones-in-latvia-rezekne-sez-case>.

¹⁵⁴ S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, cit., pp. 441-442.



- | | |
|--|--|
| 1 KAMIENNOGÓRSKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA MAŁEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI | 8 POMORSKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA |
| 2 KATOWICKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA | 9 SŁUPSKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA |
| 3 KOSTRZYŃSKO-SŁUBICKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA | 10 SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA „STARACHOWICE” |
| 4 KRAKOWSKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA | 11 SUWAŁSKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA |
| 5 LEGNICKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA | 12 TARNOBZESKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA EURO-PARK WISŁOSAN |
| 6 ŁÓDZKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA | 13 WAŁBRZYSKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA |
| 7 SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA EURO-PARK MIELEC | 14 WARMIŃSKO-MAZURSKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA |

Figura 17. Le 14 ZES polacche. Distribuzione territoriale. Fonte: <https://www.nagora.org/ZES-in-europa-il-caso-polonia>.

Si è quindi trascorso un principio fondante rispetto a quello che sottostava allo strumento delle ZES: le facilitazioni riconosciute agli investitori - tra l'altro esteri e in molti casi europei, quindi attirando capitali di altre economie nazionali interne all'UE o all'eurozona - non hanno creato sinergie al fine di salvare una zona particolarmente arretrata o depressa in senso economico e industriale ma hanno dato origine a sistemi virtuosi che si sono declinati in una prospettiva non più regionale ma nazionale.

In pratica, se un Paese attiva più ZES diventa attrattiva l'intera sua economia e di uno strumento nato per creare coesione nazionale subentra un utilizzo dello stesso che genera competitività internazionale tra sistemi economici afferenti, tra l'altro, ad un'unica unione, quella europea.

ZES polacche	Area (ha)
Kamiennogórska	387,36
Katowicka	2199,46
Kostrzyńsko- Słubicka	1636,92
Krakowska	663,19
Legnicka	1136,04
Łódzka	1220,22
Mielecka	1277,12
Pomorska	1745,88
Słupska	765,33
Starachowicka	603,86
Suwalska	351,97
TarnobrZESka	1571,51
Wałbrzyska	2481,73
Warmińsko- Mazurska	950,94
Totale ZES in Polonia	16991,52

Lo conferma ancora una volta il quello è non a caso è stato definito come “il caso Polonia”¹⁵⁵: i dati performanti dall’economia del Paese - tra i quali «l’attrazione di oltre 170 miliardi di Euro di investimenti fissi cumulati fino al 2015, un tasso di disoccupazione che nelle 14 ZES è tra 1,5 e 2,9 punti percentuali inferiore rispetto a quello nazionale medio, la creazione di oltre 280.000 nuovi posti di lavoro e mantenimento di più di 140.000 occupati aggiuntivi»¹⁵⁶ - hanno reso possibile anche un maggior afflusso di fondi europei che, come noto, sono riconosciuti da sistemi e criteri che creano graduatorie premiando i Paesi che hanno più degli altri effettuato tagli alla spesa pubblica e assicurato un basso e stabile debito pubblico.

Entrambi, però, risultano essere degli aspetti - e soprattutto dei requisiti - che nel caso polacco hanno potuto essere soddisfatti grazie alla creazione di ben 14 ZES «che

¹⁵⁵ R. Rosi, *ZES in Europa, il caso Polonia*, in «Nagorà», del 14 settembre 2018, in <https://www.nagora.org/ZES-in-europa-il-caso-polonia>.

¹⁵⁶ The European House Ambrosetti, *Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti*, cit., p. 3.

avevano, inizialmente, un periodo di operatività ventennale. Per i positivi risultati conseguiti, il governo ne ha prorogato due volte la durata (inizialmente fissata nel 2020) fino al 31 dicembre 2026»¹⁵⁷.

L'adesione e l'attuazione di best practices in termini di ZES, (come, nel caso polacco la misura della «income tax exemption, una riduzione fiscale che varia da un minimo del 25% ad un massimo del 55% delle imposte in funzione di numerosi parametri»¹⁵⁸) quindi, può sì originare un circolo virtuoso - del quale l'intera economia di un Paese può finire per giovare - ma, al contempo, anche uno vizioso in base al quale - paradossalmente - il sistema di coesione economica varato dall'UE per dare omogeneità all'eurozona può rivelarsi ostacolo per l'obiettivo primario assunto. Creando, così occasioni di concorrenza sleale che potrebbero originare nuove asimmetrie e situazioni di svantaggio.

¹⁵⁷ S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, cit., p. 442.

¹⁵⁸ R. Rosi, *ZES in Europa*, il caso Polonia, cit.

Capitolo Quarto

Zone Economiche Speciali in Italia

4.1. Le otto ZES della Penisola

Anche nell'ordinamento italiano, dal 2017, il Legislatore ha provveduto a definire il concetto di ZES prevedendone la sua istituzione nelle Regioni meridionali¹⁵⁹ tradizionalmente più arretrate dal punto di vista economico rispetto a quelle del Centro-Nord.

Il testo di riferimento, in tal senso, è il D.L. n. 91 del 20 giugno 2017¹⁶⁰ nel quale all'art 4 (comma 2) è considerata come “zona economica speciale” quella “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 incrementativa degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa».

Di fatto, dal 2017 le regioni meridionali avrebbero potuto sì creare delle ZES ma solo laddove queste fossero limitrofe alle realtà portuali e, quindi, con quella rete transeuropea in grado di rendere le nuove ZES funzionali al sistema continentale dei corridoi di trasporto al fine di replicare le condizioni favorevoli poste in essere nei casi di Trieste e Venezia ma molte altre volte disattese nella realtà fattuale di altri esperimenti¹⁶¹.

Tra le altre direttive impartite dal Legislatore riscontrabili nel DI citato vi era anche la necessità di costituire la ZES tramite una proposta che avrebbe dovuto essere avanzata da Regioni poco sviluppate o “in transizione” industriale: tra le prime rientravano la Calabria, la Basilicata, la Campania, la Puglia, la Sicilia; tra le seconde,

¹⁵⁹ D. Miotti, *Zone economiche speciali per accelerare i processi di sviluppo delle regioni del Sud appartenenti all'area della convergenza e non solo di quelle*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», n. 4, del 2017, pp. 1001-1024.

¹⁶⁰ Poi convertito in Legge n. 123 del 3 agosto 2017 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 188 del 12 agosto 2017.

¹⁶¹ In tal senso cfr., M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Roma, Editoriale Scientifica, 2017.

invece, vi erano l’Abruzzo, il Molise e la Sardegna¹⁶². Erano quindi otto, complessivamente, le aree ZES come risulta tutt’ora dal sito ufficiale del Ministero per il Sud e la Coesione territoriale.

Tra il primo gruppo di Regioni, inoltre, ognuna di esse avrebbe potuto avanzare al massimo due proposte e laddove gli enti amministrativi risultassero insistenti su un territorio sprovvisto di aree portuali, veniva ammessa la possibilità «di presentare istanza di istituzione di ZES in forma associativa, qualora contigue, o in associazione con un'area portuale avente le caratteristiche stabilite dal regolamento»¹⁶³.

La governance da seguire per la gestione delle ZES era ovviamente anch’essa contemplata dal DI citato: era previsto che, una volta entrate nell’operatività sancita con un apposito decreto attuativo, la ZES avrebbe potuto far leva su un Comitato di indirizzo «operante senza alcun compenso, indennità di carica, corresponsione di gettoni di presenza o rimborsi per spese di missione. con il compito di assicurare gli strumenti che garantiscano la piena operatività delle aziende presenti nella ZES, l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito ZES e l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi»¹⁶⁴.

Su questo aspetto vi è stata subito una certa convergenza, anche programmatica e politica: non si può dire lo stesso, invece, sulla dislocazione “meridionale” delle otto ZES. Giova infatti ricordare, in tal senso, che dopo qualche mese di intenso dibattito «per rispondere alle pressioni delle regioni del Nord Italia, l’art. 1, commi 61-65 della legge di bilancio 2018 ha specularmente esteso tale disciplina a tutte le altre regioni italiane, dando così la possibilità di istituire anche nel settentrione le “zone logistiche semplificate” (ZLS)»¹⁶⁵.

La prima proposta di questa tipologia è stata quella elaborata con la Legge n. 130 del 2018 per le aree portuali e retroportuali di Genova al fine di perseguire tre specifici obiettivi: «qualificare la ZLS di Genova come nodo logistico internazionale; favorire lo sviluppo dell’integrazione logistica e produttiva dei sistemi portuali e delle piattaforme logistiche regionali e interregionali aumentando le catene del valore delle aree interessate

¹⁶² A. Lepore, P. Spirito, *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», n. 4, del 2017, pp. 855-968.

¹⁶³ The European House Ambrosetti, *Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti*, cit., p. 5.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell’Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, cit., p. 446.

e lo sviluppo di sistemi e sottosistemi di impresa in una logica di filiera; sostenere le imprese in grado di riqualificare gli ambiti di insediamento mediante valorizzazione del capitale umano e degli asset produttivi»¹⁶⁶.

Nello specifico l'area territoriale interessata all'intervento era quella delimitata tra i territori portuali e retroportuali del Comune di Genova, i retroporti di Rivalta Scrivia, Arquata Scrivia, Novi San Bovo, Alessandria, Piacenza, Castellazzo Bormida, Ovada Belforte, Dinazzano, Milano Smistamento, Melzo e Vado Ligure. Ne consegue che la ZLS di Genova si configuri - fin dalla sua proposta - come «un unicum nel panorama italiano. [...] istituita ex lege con un procedimento diverso da quello previsto dalla legge Finanziaria per il 2018 (205/2017), che ha aperto la strada alle ZLS italiane, prevedendo che queste siano individuate su proposta delle Regioni al Governo. Nel caso genovese, invece, è la legge stessa che individua l'area della ZLS, la quale comprende, di fatto, l'intero Comune di Genova e siti retroportuali che non interessano solo la Liguria ma anche Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna»¹⁶⁷.

Sempre nel 2018, con il DPCM n.12 del 25 gennaio 2018 non solo si è proceduto all'adozione del Regolamento sull'istituzione delle ZES, ma si è anche stabilita ufficialmente la possibilità di istituire delle ZES tra Regioni diverse (interregionali). Una strada, questa, seguita nel caso della ZES Ionica (tra Puglia e Basilicata) e della ZES Adriatica (Tra Puglia e Molise).

La creazione di queste due ZES interregionali ha seguito distinte motivazioni che trovano compiuta spiegazione nel sito ufficiale del Governo italiano, nello specifico in quello del Ministero per il Sud e la Coesione territoriale. La prima delle due, quella Ionica trova nel porto di Taranto il baricentro del progetto che prevede la realizzazione di «un importante polo logistico, con ampie prospettive di sviluppo per il settore cargo e per i servizi alle merci. In Basilicata insistono i due più grandi impianti di estrazione petrolifera in Europa: una realtà in grado di attrarre finanziamenti e investimenti per la riconversione energetica e la ristrutturazione industriale in chiave green. Nell'area esistono anche importanti impianti di automotive, bioeconomia, industria culturale e creativa»¹⁶⁸.

¹⁶⁶ The European House Ambrosetti, *Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti*, cit., p. 6.

¹⁶⁷ R. de Forcade, *Genova, zona logistica al palo «Ora la nomina del commissario»*, in «IlSole24Ore», del 28 marzo 2022, in <https://www.ilsole24ore.com/art/genova-zona-logistica-palo-ora-nomina-commissario-AE9mLrKB>.

¹⁶⁸ Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, *Quali sono le otto aree ZES*, in <https://www.ministeroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/ZES/le-otto-aree-ZES/>.



Figura 18. ZES interregionali italiane. Fonte: <https://www.infocollepasso.it/wp-content/uploads/Zone-ec.-speciali.jpg>

La ZES adriatica, invece, è stata pensata in modo funzionale soprattutto alla «crescita dell'indotto generato dallo sviluppo della produzione energetica da fonti rinnovabili e idrogeno, nonché più in generale dalla green economy. Nel polo di Brindisi è presente una delle più importanti centrali a carbone d'Italia, per la quale è già prevista la riconversione. L'obiettivo di uno sviluppo sostenibile per l'ambiente si coniuga con il lifestyle e l'attrattiva della Puglia, ritenuta una delle regioni più belle del mondo da diverse fonti esperte in materia. Altre attività produttive presenti interessano settori come la meccatronica, l'ICT, i mobili, il tessile, abbigliamento e calzature, metallurgia, automotive, biotech, chimico e farmaceutico»¹⁶⁹.

Una scansione diversa è stata seguita, invece, nel caso siciliano dove la Regione è stata divisa in due ZES: quella della Sicilia Occidentale che fa leva sui porti di Palermo, Termini Imerese, Trapani e Porto Empedocle; quella della Sicilia Orientale che è invece caratterizzata «da cinque poli produttivi, la cui connessione sarà garantita dagli investimenti infrastrutturali avviati. In particolare, un'importanza strategica può essere assegnata alla “Catania Etna Valley” nel settore tecnologico (microelettronica e nanoelettronica, tecnologie di telerilevamento e azionamento, architetture di calcolo, tecnologie dell'ingegneria dei sistemi e di controllo, robotica, materiali e materiali avanzati), alla presenza di diversi impianti industriali in campo energetico (con una

¹⁶⁹ Ibidem.

produzione già in parte avviata verso la transizione green) e al distretto agroalimentare, che vede la presenza del secondo più grande mercato ortofrutticolo italiano»¹⁷⁰.

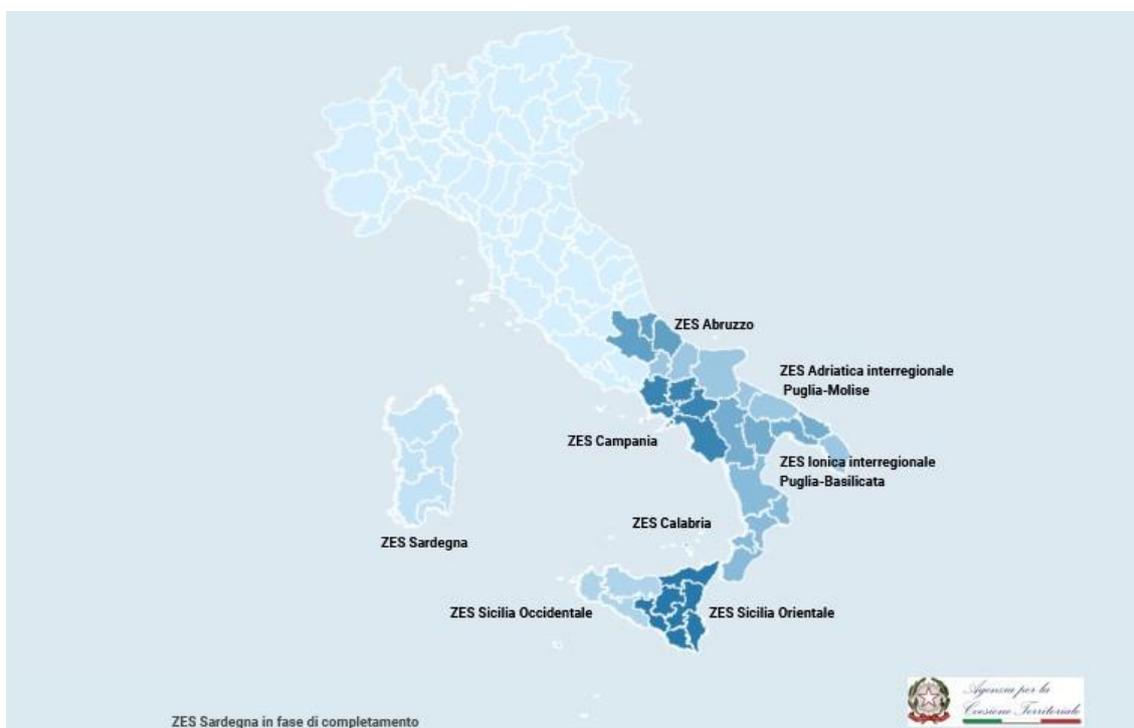


Figura 19. Riepilogo delle otto ZES italiane attive. Fonte: <https://www.lentepubblica.it/wp-content/uploads/2022/05/evoluzione-ZES-dl-36-2022.jpg>

Abruzzo, Calabria, Campania e Sardegna hanno invece ZES Regionali intese in senso “proprio” ossia afferenti entro i limiti geografici tradizionalmente intesi del loro territorio di appartenenza.

4.2. Tra interventi infrastrutturali e accelerazione di sviluppo

L’individuazione e l’istituzione delle ZES italiane – il cui perfezionamento è tuttora in itinere – va inquadrato ovviamente anche sulla base degli obiettivi assunti e perseguiti dai provvedimenti citati ai quali si aggiungono due interventi più recenti: la Legge di Bilancio 2020 e il “Piano Sud 2030 – Sviluppo e Coesione per l’Italia” che hanno modificato in parte la governance delle ZES (prevedendo per esse la guida di un commissario straordinario di nomina governativa piuttosto, che quella del presidente dell’autorità portuale di riferimento della zona). La legge di Bilancio 2021, poi,

¹⁷⁰ Ibidem.

all'articolo 1, commi 173-176 ha introdotto una specifica agevolazione fiscale per le aziende che investono nell'ambito delle ZES.

Per le imprese - recitano i commi citati - «che intraprendono una nuova iniziativa economica nelle Zone Economiche Speciali l'imposta sul reddito derivante dallo svolgimento dell'attività nella ZES è ridotta del 50 per cento a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi». Esse dovranno tuttavia necessariamente «mantenere la nuova attività nell'area ZES per almeno dieci anni e conservare per almeno dieci anni i posti di lavoro creati nell'ambito dell'attività avviata nella ZES»¹⁷¹.

Lo stesso PNRR come vedremo più avanti ha segnato con importanti novità il percorso di attuazione delle ZES: «il limite massimo per il credito d'imposta previsto per ciascun investimento all'interno delle aree ZES passa da 50 a 100 milioni di euro. Inoltre, il beneficio fiscale si estende anche all'acquisto di immobili, anche mediante contratti di locazione finanziaria, all'acquisto di terreni, nonché all'ampliamento e alla realizzazione di immobili strumentali agli investimenti ed è stata anche introdotta una linea apposita di Contratti di sviluppo per le attività insediate nelle ZES, finanziata con 250 milioni di euro»¹⁷².

Appare chiaro - nel caso italiano come negli altri considerati nel precedente capitolo - che la nascita di una ZES sia da considerare anche entro i confini della Penisola una decisione strategica mirante a migliorare la dotazione infrastrutturale di un determinato territorio e, al contempo, di accelerarne lo sviluppo economico del tessuto produttivo. In questa chiave di lettura si evidenzia la motivazione che ha portato il Legislatore ad ancorare alle realtà portuali la creazione di nuove ZES: da una parte, la presenza di un porto conferisce un minimo di rete infrastrutturale che rende più semplice il suo perfezionamento e efficientamento piuttosto che una sua creazione ex novo; dall'altra, mira a «far leva sull'economia marittima per limitare la posizione di svantaggio con l'Europa del nord ed il grave ritardo infrastrutturale permettendo tra l'altro a quelle regioni di recuperare il divario di competitività che le interessa direttamente,

¹⁷¹ C. De Luca, *L'evoluzione delle ZES alla luce del nuovo DL 36/2022*, in «L'Ente Pubblica», del 3 maggio 2022, in <https://www.lentepubblica.it/contabilita-bilancio-tasse-tributi/evoluzione-ZES-dl-36-2022/>.

¹⁷² Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, *Le ZES nel PNRR: la riforma*, in <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/ZES/le-ZES-nel-pnrr-la-riforma/>.

raggiungendo in questo modo gli obiettivi di produttività in grado di favorire la crescita dell'occupazione nelle aree meno sviluppate del Paese»¹⁷³.

Come è stato recentemente sottolineato, inoltre, ciò si pone assolutamente in linea con l'obiettivo precipuo delle ZES che sono state create - come abbiamo anche visto in precedenza nel corso della nostra analisi - proprio per «attrarre grandi investimenti, favorendo la crescita delle imprese già operative o la nascita di nuove realtà industriali nelle aree portuali e retroportuali e implementando le piattaforme logistiche, collegate anche da intermodalità ferroviaria, attraverso alcune agevolazioni fiscali aggiuntive, il rafforzamento degli sportelli unici doganali, le semplificazioni delle procedure amministrative, la riduzione del sistema burocratico e un insieme di altre misure volte a intensificare la complementarità tra attività produttive, infrastrutture, stoccaggio e distribuzione su lunghe distanze mediante gli sbocchi marittimi»¹⁷⁴.

Gli obiettivi funzionali a questo tipo di sviluppo affondano le loro radici nella costruzione delle infrastrutture necessarie nelle aree industriali, nella creazione di collegamenti efficienti tra le reti di trasporto nazionale e quella europea, nell'avvio di lavori di urbanizzazione, industrializzazione e recupero ambientale sono stati ben delineati dal legislatore fin dal 2017 e hanno trovato anche nel PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) una conferma rilevante.

Gli investimenti del PNRR, infatti, come specificato nel sito ufficiale del Governo Italiano, sono stati declinati secondo specifiche finalità infrastrutturali: «1) collegamento “ultimo miglio”: realizzare efficaci collegamenti tra le aree industriali e la rete SNIT e TEN-T, principalmente ferroviari, che consentano ai distretti produttivi tempi e costi ridotti nella logistica; 2) urbanizzazioni primarie: in alcune aree produttive i tavoli regionali hanno accordi con operatori economici pronti ad investire, che pongono però come condizione la dotazione di infrastrutture delle aree individuate, così come negli altri strumenti di regolazione (piani regolatori comunali, piani paesistici regionali, ecc.); 3) reti di trasporto resilienti ed efficienti con interventi locali mirati a rafforzare il livello di sicurezza delle opere d'arte serventi (spesso vetuste), relativamente all'accesso alle

¹⁷³ R. Fabbri, *Zone Economiche Speciali: Una lancia spuntata per il Sud Italia*, in «ISPI», del 26 febbraio 2021, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/zone-economiche-speciali-una-lancia-spuntata-il-sud-italia-29433>.

¹⁷⁴ A. Lepore, *Le ZES come strumenti di accelerazione dello sviluppo economico*, in «Merita», dell'11 giugno 2020, in <https://www.associazionemerita.it/proposte/zone-economiche-speciali>.

strutture principali (porti, aeroporti, aree produttive) e comunque secondo le regole dettate dalle vigenti normative tecniche e linee guida dedicate»¹⁷⁵.

ZES	IMPORTO (MLN €)	NUMERO DI INTERVENTI PREVISTI		
		ULTIMO MIGLIO	LOGISTICA	RESILIENZA PORTI
ABRUZZO	62,900	5	2	3
CAMPANIA	136,000	6	4	
ADRIATICA	83,092	6	16	1
IONICA	108,100	2	7	
CALABRIA	111,700	7	1	3
SICILIA ORIENTALE	61,408	6		
SICILIA OCCIDENTALE	56,800	1	1	1
SARDEGNA	10,000	1		

Figura 20. Ripartizione fondi PNRR rispetto le 8 ZES. Fonte: <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/ZES/le-ZES-nel-pnrr-qli-investimenti/>

A tal fine giova ricordare che il PNRR abbia destinato ben 630 milioni di euro per le tre direttive specificate per gli investimenti nelle ZES. Una cifra, questa, alla quale vanno aggiunti gli 1,2 miliardi che lo stesso PNRR aveva già destinato al rafforzamento dei porti del Sud Italia (quelli, cioè, dove le ZES sono baricentrate).

Il PNRR, però, non si è limitato a destinare nuovi fondi alle ZES. Il Piano, infatti, ha assunto come ulteriore obiettivo quello di semplificare alcuni aspetti che hanno finora allungato i tempi di realizzazione effettiva delle ZES italiane - anche causata dal fatto che esse non abbiano potuto contare su una legge organica ma su due articoli di un testo più ampio e generalmente incentrato sullo sviluppo del Sud Italia - che sono iniziate ad essere definite un potenziale inespresso (e una lancia spuntata) soprattutto in relazione agli ostacoli che la burocrazia e i gap logistici non hanno certo aiutato a velocizzare.

¹⁷⁵ Governo Italiano, *Interventi infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (o ZES)*, in <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/interventi-infrastrutturali-per-le-zone-economiche-speciali-o-ZES.html>.

Era infatti già apparso come evidente che «le condizioni favorevoli create dalle ZES potranno rafforzare il tessuto produttivo del Mezzogiorno, elemento imprescindibile per il rilancio dell'intero Paese e supportare la crescita delle imprese oltre a favorire la nascita di nuove realtà portuali, retroportuali, e di piattaforme logistiche, soltanto se riusciranno a realizzare la semplificazione delle procedure amministrative e quindi una riduzione del sistema burocratico»¹⁷⁶.

Si è quindi non solo compiutamente proseguito sulla strada del Commissario di nomina governativa (quello della ZES Sardegna, ad esempio è stato nominato nel settembre 2022¹⁷⁷), ma anche potenziato questo ruolo creando le condizioni per una sua maggiore e più tempestiva operatività.

Lo conferma il fatto che ora ogni Commissario avrà una propria struttura della quale avvalersi per lo svolgimento delle sue mansioni oltre al supporto dell'Agenzia per la Coesione territoriale.

Al contempo, come specificato nel sito ufficiale del Ministero per il Sud e per la Coesione Territoriale, il Commissario potrà «assumere funzioni di stazione appaltante e operare con poteri straordinari in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, limitatamente a una realizzazione più efficace e tempestiva degli interventi del PNRR. Inoltre, il Commissario può assumere l'iniziativa di modificare la perimetrazione della ZES, fermo restando il limite massimo della superficie fissato per ciascuna Regione»¹⁷⁸.

Contestualmente sempre con il decreto-legge 'Governance e Semplificazioni' (DL n. 77/2021 convertito in legge n. 108/2021) e con il decreto-legge 'Recovery' (DL n. 152/2021 convertito in legge n. 233/2021) entrambi perfezionati con il decreto-legge 'PNRR 2', si è provveduto a creare uno sportello unico digitale per presentare i progetti che le aziende vorranno sottoporre all'attenzione del Commissario e si è introdotta un'autorizzazione unica rilasciata direttamente dal Commissario dopo un'apposita conferenza dei servizi «che sostituisce tutte le precedenti autorizzazioni, concessioni, pareri, ecc., mantenendo il rispetto delle normative in materia di valutazione di impatto ambientale, e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel

¹⁷⁶ R. Fabbri, *Zone Economiche Speciali: Una lancia spuntata per il Sud Italia*, cit.

¹⁷⁷ G. Centore, *La ZES è realtà in Sardegna, nominato il commissario*, in «La Nuova Sardegna», del 10 settembre 2022, in <https://www.lanuovasardegna.it/regione/2022/09/10/news/la-ZES-e-realta-in-sardegna-nominato-il-commissario-1.100087873>.

¹⁷⁸ Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, *Le ZES nel PNRR: la riforma*, cit.

progetto. Essa può costituire, se necessario, anche una variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale, ad eccezione del Piano paesaggistico regionale»¹⁷⁹.

L'obiettivo dell'insieme di queste iniziative è quello, dunque, di una semplificazione delle procedure che cerchino di abbreviare i tempi di risposta e di reazione della macchina organizzativa sia a livello governativo quanto regionale per abbreviare e velocizzare l'intero iter di creazione delle ZES.

Basti pensare che prima di queste novità introdotte, il caso della ZES sarda era emblematico: dopo cinque anni dalla legge che aveva istituito le zone era l'unica ad essere ancora incompiuta e per questo risultava l'ultima anche nella lista degli investimenti di Fig. 20.

Fino al gennaio 2021, inoltre, come sottolineava un documento già citato nel corso della nostra analisi del Forum Ambrosetti, non era stato attuato quanto previsto nei Piani di Sviluppo Strategico di ciascuna ZES, in tema «di infrastrutturazione e di messa in sicurezza delle aree (si veda il caso della ZES di Gioia Tauro), nonché gli opportuni investimenti nell'intermodalità necessari a garantirne piena operatività. In particolare, risulta imprescindibile potenziare e adeguare gli assi viari di connessione con le aree industriali, i porti, interporti e retroporti»¹⁸⁰. E al contempo mancavano strumenti di misurazione dei vantaggi e dei risultati conseguiti in ciascuna ZES, soprattutto quelle già costituite quattro anni prima ed i cui relativi piani attuativi erano già stati approvati.

Solo rendendo operative le ZES - come il PNRR ha contribuito fattivamente a fare oltre che prevedere - queste potranno anche in Italia come in altre esperienze europee e non solo «diventare strumenti di accelerazione dello sviluppo economico e svolgere un ruolo di straordinaria importanza soprattutto nel bacino del Mediterraneo, intercettando l'espansione dei traffici determinata dal raddoppio del Canale di Suez e dalle nuove rotte della seta, offrendo canali convenienti per fare dell'Italia e del suo Meridione un baricentro dei corridoi di comunicazione e di trasporto tra l'Europa e le principali direttrici globali. In questo modo, anche le attività manifatturiere potrebbero giovare di nuovi mercati di sbocco e, in generale, di un consistente accrescimento delle opportunità di internazionalizzazione per i propri flussi di merci»¹⁸¹.

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ The European House Ambrosetti, *Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti*, cit., pp. 7-8.

¹⁸¹ A. Lepore, *Le ZES come strumenti di accelerazione dello sviluppo economico*, cit.

4.3. ZES e “questione meridionale”

L’annosa questione meridionale che per lunghi decenni ha segnato l’opinione pubblica italiana e la scena nonché il dibattito politico-economico, come abbiamo accennato nel precedente paragrafo, è tornata di attualità a ridosso dell’istituzione delle ZES e della loro iniziale e non ancora conclusa realizzazione e piena operatività¹⁸².

D’altra parte, come è stato recentemente sottolineato, quello del Sud Italia rimane un problema aperto di un territorio che «non è oggi molto diverso da quello di altri paesi della periferia dell’Unione, per cui ben si fa [...] a considerare l’attuale crisi dell’Europa come l’incipit per discutere, attraverso un’attenta analisi critica, una possibile soluzione politica rappresentata dalle Zone Economiche Speciali (ZES), superando i limiti dell’iniziale approccio all’economia, alla politica e al mercato che ne ha distinto l’iniziale concezione»¹⁸³.

Gli esempi di Paesi europei come la Polonia o quelli considerati come casi particolari e ormai storici (Irlanda, Portogallo e Lettonia) evidenziano che attraverso le ZES si può realmente e concretamente perseguire e realizzare uno sviluppo sostanziale e relativamente veloce di aree tradizionalmente etichettate come depresse e difficili da veicolare come interessanti per gli investimenti esteri e nazionali.

Anche l’Italia, quindi, potrebbe tramite le ZES riuscire se non a risolvere l’endemico squilibrio Nord-Sud per lo meno a rilanciare le economie di aree rese dalla globalizzazione dei mercati e dalle rotte internazionali - nonché dalle più recenti rivoluzioni geopolitiche come il conflitto russo-ucraino - ancora più strategicamente importanti non solo per la Penisola ma per l’intero Vecchio Continente.

Basti pensare alla questione del gas e dei gasdotti che ha indotto obbligatoriamente l’Italia a ridurre la dipendenza dal mercato russo per aumentare l’incidenza di altri fornitori mediterranei come l’Algeria: trovarsi di fronte a queste rilevanti novità indotte dal precipitare di crisi internazionali sempre più veloci potrebbe rappresentare davvero la differenza concreta tra recessione e resilienza.

D’altra parte, le esperienze di altre economie hanno dimostrato quanto le ZES siano state un punto di partenza «per l’implementazione delle infrastrutture esistenti

¹⁸² P. Spirito, *Le zone economiche speciali per un nuovo sviluppo: il ruolo strategico dei porti meridionali*, in «Confetra», del 25 luglio 2018, in <https://www.confetra.com/notizie/le-zone-economiche-speciali-per-un-nuovo-sviluppo-il-ruolo-strategico-dei-porti-meridionali/>.

¹⁸³ M. Prezioso, *Prefazione* a M. Pigliucci, *Le Zone Economiche Speciali nel Mezzogiorno d’Italia*, Roma, Nuova Cultura, 2019, p. 11.

(aeroportuali nel caso dell'Irlanda) o per sostenere lo sviluppo industriale (nel caso della Polonia) o per far ripartire l'economia locale in zone fortemente svantaggiate, sfruttando le naturali condizioni territoriali (regioni della Lettonia e Madeira). Si è inoltre visto che, in tali Stati, le ZES non hanno operato come monadi, ma si sono progressivamente inserite nel circuito delle politiche nazionali e sovranazionali»¹⁸⁴.

Solo la potenzialità della rete infrastrutturale dei porti del Meridione potrebbe da sola, una volta valorizzata e integrata creare un volano naturale di investimento e di sviluppo imprenditoriale, economico e coesivo dal punto di vista anche sociale:

Regione	Nodo	Porto
Calabria	Gioia Tauro	Centrale
	Reggio Calabria	Globale
Campania	Napoli	Centrale
	Salerno	Globale
Puglia	Bari	Centrale
	Brindisi	Globale
	Taranto	Centrale
Sardegna	Cagliari	Centrale
	Carloforte	Globale
	Golfo Aranci	Globale
	La Maddalena	Globale
	Olbia	Globale
	Palau	Globale
	Porto Torres	Globale
Sicilia	Portovesme	Globale
	Augusta	Centrale
	Gela	Globale
	Messina	Globale
	Milazzo	Globale
	Palermo	Centrale
	Siracusa	Globale

¹⁸⁴ S. Tranquilli, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, cit., p. 456.

	Trapani	Globale
--	---------	---------

Una rete, come si evince dalla lista, di cui sopra, in grado di poter facilmente diventare uno strumento eccezionale di competitività regionale, nazionale e internazionale piuttosto che un motivo di squilibrio come è stata per decenni e tuttora oggi rimane sotto una molteplicità di aspetti non irrilevanti: la centralità dei porti meridionali nel sistema mediterraneo, infatti, rappresenta da sempre «un elemento localizzativo da considerare vantaggio strategico sia nell’attrazione di flussi merceologici destinati ai ricchi mercati dell’Europa continentale (attraverso, per esempio, il rafforzamento del trasporto Short Sea Shipping-SSS), sia come corridoi di sbocco in grado di liberare il sistema produttivo meridionale permettendo lo sfruttamento delle infrastrutture marittime per l’export di beni del manifatturiero meridionale»¹⁸⁵.

Con le ZES, quindi, è possibile aprire realmente e concretamente «una nuova stagione per le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno. Né incentivi a pioggia, né intervento diretto dello Stato nell’economia. Le forze produttive potranno contare una cornice di maggiore competitività determinata da strumenti di semplificazione, crediti di imposta adeguati alla realizzazione di investimenti, contiguità ad aree già dotate di infrastrutture e di servizi per la logistica»¹⁸⁶. Ossia quanto è mancato per tutti i secoli durante i quali di questione meridionale si è molto parlato e poco riusciti a risolvere.

¹⁸⁵ M. Pigliucci, *Le Zone Economiche Speciali nel Mezzogiorno d’Italia*, cit., p. 30.

¹⁸⁶ P. Spirito, *Le zone economiche speciali per un nuovo sviluppo: il ruolo strategico dei porti meridionali*, cit.

Conclusioni

La prospettiva europea assunta ai fini di stimolare una maggiore coesione territoriale e di sviluppo ha trovato, come abbiamo visto, nella creazione di Zone Economiche Speciali un volano per stimolare l'avanzamento tecnologico e il progresso di quelle che un tempo erano chiamate "aree depresse".

La politica economica dell'UE richiede senz'altro lo sforzo da parte della regia di Bruxelles al fine di rendere più omogeneo lo sviluppo dell'eurozona: gli strumenti messi a punto dalla Commissione e che sono stati considerati nel primo capitolo si sono confermati, da questo punto di vista, fondanti e fondamentali per perseguire tale obiettivo. Rimangono, però, delle asimmetrie che possono alimentare nuovi ostacoli al processo volto a dare un equilibrio ai sistemi economici e finanziari dell'UE.

Serve, di fatto, uno sforzo ulteriore per evitare che singoli paesi possano darsi o mantenere sistemi normativi troppo diversi da quelli degli altri o recepire in tempi troppo diversi le direttive impartite dalla Commissione: il caso olandese analizzato nel secondo capitolo, in tal senso, si conferma come la cartina di tornasole di questo pericolo. Laddove, infatti, un paese riesca a garantire condizioni fiscali troppo più vantaggiose, il rischio è quello di calamitare le aziende degli altri stati e, di conseguenza, di suscitare dei non infondati dubbi – e critiche – di concorrenzialità fiscale sleale o comunque non in linea con le regole di mutua cooperazione e collaborazione che sono alla base della stessa integrazione economica europea.

Lo stesso può dirsi anche per quanto affrontato negli altri due capitoli della tesi. Lo strumento delle ZES oggettivamente si è rivelato utile allo scopo e agli obiettivi che ne hanno sotteso l'elaborazione, ma permangono ancora delle difficoltà insite nel modello soprattutto nell'ottica e nella prospettiva della sua replicabilità.

Ciò rappresenta il limite più rilevante che potrebbe trasformare questo strumento di livellamento e di pari opportunità economico-finanziarie in qualcosa di profondamente diverso che, invece, potrebbe rivelarsi come occasione di disparità tra le economie dell'eurozona in termini di competitività, concorrenza e, quindi, di sviluppo stesso.

Gli esempi che abbiamo rilevato nel corso della nostra analisi confermano quanto il modello delle ZES possa trovare positivo riscontro in economie nuove e recentemente aperte al libero mercato (come confermano i casi polacchi e lituani, su tutti) ma risulti ancora difficoltoso renderlo armonico in economie strutturate e alle prese con livelli di burocratizzazione elevati come nel caso italiano.

Se i risultati delle ZES finiranno per cambiare il corso delle economie in senso nazionale e non europeo allora il rischio è quello di creare con esse vantaggi competitivi che potranno sì assolvere il compito primario di risollevarle alcune aree dal loro destino infausto di arretratezza, ma creando le condizioni in altre di difficoltà oggettive derivanti da una concorrenza destinata a rivelarsi, di fatto, sleale.

Ciò che serve, quindi, è un'armonizzazione a livello europeo dei piani di rilancio delle aree che oggi definiamo come ZES - o con altri acronimi assimilabili ad esse - in grado di garantire interventi di recupero limitati alle aree territoriali geograficamente delimitate. Creare, ad esempio, un limite di ZES per ogni singola economia nazionale - magari in base alle relative estensioni territoriali - potrebbe rappresentare un utile contrappeso ad uno strumento che se applicato in modo omogeneo può davvero rappresentare qualcosa di utile a livello europeo per l'economia dell'UE. Ma che, in caso opposto, potrebbe rivelarsi un'occasione di ulteriore divisione e di asimmetria di sviluppo in seno ad un sistema economico-politico, quello dell'UE, già messo a dura prova da crisi contingenti come quelle derivanti dal Covid-19 prima e dalla situazione generata dal conflitto russo-ucraino.

Ciò non toglie, ad ogni modo, che strumenti e strade alternative al neo-liberismo tout court, vadano considerate con attenzione in quanto in alcune aree anche di non poco conto a livello di estensione territoriale, le ZES hanno davvero risolto molti problemi strutturali che prima erano considerati insormontabili ed endemici.

E che un'unione economica come quella europea ha, per sua natura, il compito di rimuovere.

Bibliografia

- AA.VV., *Ernesto Rossi. Un democratico europeo*, a cura di A. Braga e S. Michelotti, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.
- AA.VV., *Investimenti diretti esteri e scambi internazionali di servizi: un'analisi basata sui microdati della bilancia dei pagamenti*, Roma, Banca d'Italia, 2016.
- AA.VV., *La nuova via della seta e gli investimenti esteri diretti in settori ad alta intensità tecnologica: il golden power dello Stato italiano e le infrastrutture finanziarie*, Roma, Consob, 2019.
- AA.VV., *L'economia olandese nel 2021: fatti e informazioni*, in «Intercompany», del 30 luglio 2021, ora in <https://it.intercompanysolutions.com/dutch-economy-2021-facts/>.
- AA.VV., *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto unico alla Brexit*, a cura di E. Calandri, G. Laschi e S. Paoli, Bologna, Il Mulino, 2020.
- AA.VV., *L'idea di Unione Europea. Dal Rinascimento al Manifesto di Ventotene*, a cura di F.A. Cappelletti, Luisa Simonutti, Roma, Castelvecchi, 2021.
- AA.VV., *Special Economic Zones in Latvia: Rezekne SEZ case*, del 9 aprile 2021, in <http://www.rsez.lv/index.php/en/blog/item/399-special-economic-zones-in-latvia-rezekne-sez-case>.
- AA.VV., *Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, a cura di T. Farole e G. Akinci, Washington, The World Bank, 2011.
- AA.VV., *Stato dell'arte Zone Economiche Speciali*, Reggio Calabria, Regione Reggio Calabria, 2018.
- AA.VV., *Storia d'Europa*, vol. V, *L'età contemporanea. Secoli XIX-XX*, a cura di P. Bairoch e E.J. Hobsbawm, Torino, Einaudi, 1996.
- Acconci P., Baroncini E. (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- Adinolfi G., *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, in Id., (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2021.
- Agenzia per la Coesione Territoriale, *ZES – Zone Economiche Speciali*, in <https://www.agenziacoesione.gov.it/ZES-zone-economiche-speciali/>.

- Aggarwal A., *Towards an Integrated Framework for Special Economic Zones (SEZs): A Dynamic Institutional Approach*, Frederiksberg, Copenhagen Business School, CBS. Copenhagen Discussion Papers, n. 64, del 2017.
- Ali A., *Il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione Europea e la protezione delle attività strategiche europee nel contesto dell'emergenza Covid-19*, in P. Acconci, E. Baroncini (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- Arnold D., *Export processing zones*, in AA.VV., *The international encyclopedia of geography: people, the earth, environment and technology*, vol. V, a cura di D. Richardson, N. Castree, M.F. Goodchild, A.L. Kobayashi, W. Liu e R.A. Marston, Hoboken, John Wiley & Sons, 2017, <https://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0249>.
- Assonime, *Decreto Semplificazioni. Istituzione di zone franche doganali nelle zone economiche speciali (ZES)*, del 21 luglio 2020, in <https://www.assonime.it/attivita-editoriale/news/Pagine/News2172020.aspx>
- Baazil D., *'Tax Haven' No More? Rutte Starts Leaning Left in Dutch Election*, in «Bloomberg», del 16 marzo 2021, ora in <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-16/dutch-tax-haven-status-challenged-as-rutte-tips-left-in-ballot#xj4y7vzkg>.
- Baissac C., *Brief history of SEZs and overview of policy debates*, in AA.VV., *Special Economic Zones in Africa. Comparing performance and learning from global experience*, a cura di T. Farole, Washington, The World Bank, 2011.
- BCE, *L'Unione economica e monetaria (UEM)*, in <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>.
- Bergamo D., Sanchirico P., *Zone economiche speciali (ZES): così possono rafforzare l'attrattività del Mezzogiorno*, in «Agenda Digitale 360», dell'8 agosto 2022, in <https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/zone-economiche-speciali-ZES-cosi-possono-rafforzare-lattrattivita-del-mezzogiorno/>.
- Borin A., Cristadoro R.P., *Gli investimenti diretti esteri e le multinazionali*, Roma, Banca d'Italia, 2014.
- Borin A., Cristadoro R.P., Mattevi E., *Investimenti diretti esteri e qualità delle istituzioni*, Roma, Banca d'Italia, 2014.

- Bosco A., *Lord Lothian. Un pioniere del federalismo 1882-1940*, Milano, Jaca Book, 1989.
- Camera dei Deputati, *Politica economica e finanza pubblica. Piano di investimenti per l'Europa*, in https://temi.camera.it/leg17/temi/piano_di_investimenti_per_l_europa.html.
- Careda L., *Deglobalizzazione o nuova globalizzazione?*, in «Vita», del 10 giugno 2022, in <http://www.vita.it/it/article/2022/06/10/deglobalizzazione-o-nuova-globalizzazione/163141/>.
- Carrer G., *Il paradiso (fiscale) può attendere. La paura dell'Olanda e la scelta di Campari*, in «Formiche», del 23 aprile 2020, ora in <https://formiche.net/2020/04/paradiso-fiscale-olanda-campari/>.
- Carretta D., *I Paesi Bassi di Rutte non sono più frugali*, in «il Foglio», del 15 dicembre 2021, ora in <https://www.ilfoglio.it/esteri/2021/12/15/news/i-paesi-bassi-di-rutte-non-sono-piu-frugali-3472719/>.
- Cassese S., *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficiente sviluppate*, in «Rivista Trimestrale di diritto pubblico», vol. 68, n. 2, del 2018, pp. 579-598.
- Castrichini R., *Investimento diretto estero cos'è? IDE: definizione ed esempi pratici*, in «Economy», del 27 marzo 2022, in <https://www.economymagazine.it/investimento-diretto-estero-cose-ide-definizione-ed-esempi-pratici/>.
- Centore G., *La ZES è realtà in Sardegna, nominato il commissario*, in «La Nuova Sardegna», del 10 settembre 2022, in <https://www.lanuovasardegna.it/regione/2022/09/10/news/la-ZES-e-realta-in-sardegna-nominato-il-commissario-1.100087873>.
- Colombo D., *L'Italia perde ogni anno 6,4 miliardi a vantaggio dei paradisi fiscali*, in «IlSole24Ore», del 21 novembre 2020, ora in <https://www.ilssole24ore.com/art/l-italia-perde-ogni-anno-64-miliardi-vantaggio-paradisi-fiscali-ADGiHe3>.
- Commissione Europea, *Dieci priorità per l'Europa. Un nuovo inizio per l'Europa: il programma dell'UE per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, del 13 marzo 2019, in https://www.europedirect.unisi.it/wp-content/uploads/sites/32/2019/03/Dieci_priorit%C3%A0_per_lEuropa_13marzo.pdf.

- Commissione Europea, *Raccomandazione C(2012)8806*, del 6 dicembre 2012, ora in [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2012\)8806&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2012)8806&lang=it).
- Commissione Europea, *Tipi di investimento*, in <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/it/content/tipi-di-investimento>.
- Commissione UE, 26 febbraio 2020, *Documento di lavoro, Relazione per paese relativa all'Italia 2020 Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011*, in <https://www.agenziacoesione.gov.it>.
- Consiglio Europeo, *Fondo europeo per gli investimenti strategici*, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>.
- Consiglio Europeo, *Piano di investimenti per l'Europa*, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/investment-plan/>.
- D'Angelo F., *Relazioni organizzative, coamministrazione, principio di cooperazione*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Commerciale», vol. 27, n. 5, del 2017, pp. 1185-1220.
- Damgaard J., Elkjaer T., Johannesen N., *The Rise of Phantom Investments. Empty corporate shells in tax havens undermine tax collection in advanced, emerging market, and developing economies*, in «Finance & Development», del settembre 2019, pp. 11-13.
- Daniele V., *Gli investimenti diretti esteri nell'Europa dell'Est. Un'analisi sui fattori di attrazione*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», a. XVIII, n. 1-2, del 2004, p. 133.
- de Forcade R., *Genova, zona logistica al palo «Ora la nomina del commissario»*, in «IlSole24Ore», del 28 marzo 2022, in <https://www.ilsole24ore.com/art/genova-zona-logistica-palo-ora-nomina-commissario-AE9mLrKB>.
- De Luca C., *L'evoluzione delle ZES alla luce del nuovo DL 36/2022*, in «L'Ente Pubblica», del 3 maggio 2022, in <https://www.lentepubblica.it/contabilita-bilancio-tasse-tributi/evoluzione-ZES-dl-36-2022/>.
- De Lucia L., *La modernizzazione dell'amministrazione come fattore di sviluppo. Il ruolo della concorrenza internazionale*, in AA.VV., *Europäisierung und Internationalisierung der nationalen Verwaltungen im Vergleich*, a cura di C.

- Fraenkel-Haerberle, D.U. Galetta, K.P., Sommermann, Berlino, Duncker&Humblot, 2017.
- De Santis R., *Investimento diretto estero*, in Treccani, *Dizionario di Economia e Finanza*, Roma, Treccani, 2012, ad vocem, in https://www.treccani.it/enciclopedia/investimento-diretto-estero_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.
- EUR-Lex, *Quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4391701>.
- European Commission, *Aggressive Tax Planning Indicators. Final Report*, Working Paper n. 71 del 2017, ora in https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-03/taxation_papers_71_atp.pdf.
- European Commission, *Commission Staff Working Document SWD (2019)297* del 15 luglio 2019.
- European Commission, Commission Staff Working Document, *Country Report The Netherlands 2020, 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, Brussels, 26 febbraio 2020, SWD(2020) 518 final, ora in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european_semester_country-report-netherlands_en.pdf.
- European Commission, *Direttiva Europea 2016/1164/UE – ATAD1*
- European Commission, *Direttiva Europea 2017/952/UE – ATAD2*.
- Fabrizio R., *Zone Economiche Speciali: Una lancia spuntata per il Sud Italia*, in «ISPI», del 26 febbraio 2021, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/zone-economiche-speciali-una-lancia-spuntata-il-sud-italia-29433>.
- Fabrizio R., *Zone Economiche Speciali: Una lancia spuntata per il Sud Italia*, in «ISPI», del 26 febbraio 2021, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/zone-economiche-speciali-una-lancia-spuntata-il-sud-italia-29433>.
- FMI, *Final Report of the task force on Special Purpose Entities*, BOPCOM-18/03, 24-26 ottobre 2018, ora in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2018/pdf/18-03.pdf>.
- Freeman D., *Il quadro UE per il controllo degli investimenti esteri: atto simbolico o inizio di un nuovo corso?*, in «Torino World Affairs institute», del 3 luglio 2020, ora in

https://www.twai.it/articles/il-quadro-UE-per-il-controllo-degli-investimenti-esteri-atto-simbolico-o-inizio-di-un-nuovo-corso/#_ftn20.

Galullo R., Mincozzi A., *Da Mediaset a Fiat-Chrysler: perché l'Olanda è il paradiso delle holding*, in «IlSole24Ore», dell'8 giugno 2019, ora in <https://www.ilsole24ore.com/art/mediaset-fiat-chrysler-e-rolling-stones-ecco-perche-l-olanda-attrae-grande-business-ACLjeHP>.

Galullo R., Mincuzzi A., *Amsterdam regno delle multinazionali: «Made in Olanda» perfino gli spaghetti alla bolognese*, in «IlSole24Ore», del 14 dicembre 2018, ora in <https://www.ilsole24ore.com/art/amsterdam-regno-multinazionali-made-olanda-perfino-spaghetti-bolognese--AETLrLnG>.

Gasparri T., *L'Olanda, Paese di transito e sponda d'approdo per strategie di profit shifting e di erosione delle basi imponibili*, in «Nuova Economia Nuova Società», del maggio 2020, in <https://nens.it/archivio/dossier/1%E2%80%99olanda-paese-di-transito-e-sponda-d%E2%80%99approdo-strategie-di-profit-shifting-e-di>.

Governo Italiano, *Interventi infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (o ZES)*, in <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/interventi-infrastrutturali-per-le-zone-economiche-speciali-o-ZES.html>.

Governo Italiano, *Interventi infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (o ZES)*, in <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/interventi-infrastrutturali-per-le-zone-economiche-speciali-o-ZES.html>.

Governo Italiano, *Politica Economica (Paesi Bassi)*, in https://www.infomercatiesteri.it/politica_economica.php?id_paesi=81#

Governo Lettone, *Latgale Special Economic Zone*, in <https://lpr.gov.lv/en/latgale-special-economic-zone/>.

Hietland M., *How tax havens like the Netherlands are draining developing countries of precious public funds*, in «Open Democracy», del 19 agosto 2020, ora in <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/how-tax-havens-netherlands-are-draining-developing-countries-precious-public-funds/>.

Kono T., Kagami K., *The Structure and Functions of Special Economic Zones*, in AA.VV., *Special Economic Zones Law and Policy Perspectives*, a cura di J. Basedow and T. Kono, Tübingen, Mohr Siebeck, 2016.

Kowalski B., *The Coronavirus exposes the Netherlands as a tax haven – again*, in «Euractiv», del 12 febbraio 2021, ora in

<https://www.euractiv.com/section/economic-governance/opinion/the-coronavirus-exposes-the-netherlands-as-a-tax-haven-again/>.

Laschi G., *Storia dell'integrazione europea*, Firenze, Le Monnier, 2021.

Lepore A., *Le ZES come strumenti di accelerazione dello sviluppo economico*, in <https://www.associazionemerita.it/proposte/zone-economiche-speciali>.

Lepore A., *Le ZES come strumenti di accelerazione dello sviluppo economico*, in «Merita», dell'11 giugno 2020, in <https://www.associazionemerita.it/proposte/zone-economiche-speciali>.

Lepore A., Spirito P., *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», n. 4, del 2017, pp. 855-968.

Magnani M., *Non vivremo più come prima. Deglobalizzazione, disuguaglianze e nuove regole nel mondo del post-Covid*, in «Luiss Open», del 10 agosto 2020, in <https://open.luiss.it/2020/08/10/cosi-il-virus-sta-cambiando-il-mondo-uneconomia-meno-globale-in-8-punti/>.

Massaro B., *Cos'è il "Profit Shifting", il vero dramma fiscale dell'UE, che penalizza l'Italia*, in «Panorama», del 3 luglio 2020, ora in <https://www.panorama.it/economia/tasse/cose-il-profit-shifting-il-vero-dramma-fiscale-dellue-che-penalizza-litalia>.

Massaro B., *Le aziende italiane con sede legale in Olanda (per motivi fiscali)*, in «Panorama», del 20 luglio 2020, ora in <https://www.panorama.it/economia/tasse/aziende-italiane-sede-legale-olanda>.

Meeus T.J., Stockmans D., *Regeerakkoord: miljardenbezuinigingen op zorg, sociale zekerheid en Overheid*, in «NRC», del 29 ottobre 2012.

Messina D., *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in AA.VV., *Le regioni nella multilevel governance europea*, a cura di A. Papa, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 59-89.

MGlobale, *Foreign Direct Investment 2021*, dell'aprile 2022, in <https://www.mglobale.it/analisi-di-mercato/tutte-le-news/foreign-direct-investment.kl>

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *L'attrazione degli investimenti una strategia per la crescita economica*, del 25 maggio 2021, ora in https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/05/20210525_diplomazia_economica_italiana.pdf.

- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Paesi Bassi*, in https://www.infomercatiesteri.it/public/ime/schede-sintesi/r_81_paesibassi.pdf
- Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, *Le ZES nel PNRR: la riforma*, in <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/ZES/le-ZES-nel-pnrr-la-riforma/>.
- Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, *Quali sono le otto aree ZES*, in <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/ZES/le-otto-aree-ZES/>.
- Miotti D., *Zone economiche speciali per accelerare i processi di sviluppo delle regioni del Sud appartenenti all'area della convergenza e non solo di quelle*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», n. 4, del 2017, pp. 1001-1024.
- Muratore A., *Alle radici del problema olandese*, in «Inside Over», del 20 luglio 2020, ora in <https://it.insideover.com/politica/alle-radici-del-problema-olandese.html>.
- Muratore A., *Perché l'Olanda attacca Quota 100*, in «inside Over», del 20 luglio 2020, ora in <https://it.insideover.com/economia/perche-lolanda-attacca-quota-100.html>.
- Mutinelli M., *L'internazionalizzazione tramite investimenti diretti esteri delle imprese della provincia di Firenze*, Firenze, IRPET, 2006, in https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-FLUSSI-MONDIALI-DI-IDE-1985-2004_fig1_242690415.
- Napolitano G. (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- Napolitano G., *Foreign direct investment screening*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- OECD, *Addressing Base Erosion and profit Shifting*, del 12 febbraio 2013, ora in https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-base-erosion-and-profit-shifting_9789264192744-en#page5.
- OECD, *International collaboration to end tax avoidance*, del 4 novembre 2021, ora in <https://www.oecd.org/tax/beps/>.
- Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea. 1848-1998*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Olivi B., Santaniello R., *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- Osservatorio Economico del Governo Italiano, *Politica economica (Paesi Bassi)*, del 22 febbraio 2021, ora in https://www.infomercatiesteri.it/politica_economica.php?id_paesi=81#.

- Osservatorio Economico del Governo Italiano, *Quadro macroeconomico (Paesi Bassi)*, del 10 settembre 2021, ora in https://www.infomercatiesteri.it/quadro_macroeconomico.php?id_paesi=81.
- Parlamento Europeo, *Nuovo sistema UE per il controllo sugli investimenti esteri*, comunicato stampa del 14 febbraio 2019, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190207IPR25209/nuovo-sistema-UE-per-il-controllo-sugli-investimenti-esteri>.
- Pastorelli P., *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Pigliucci M., *Le zone economiche speciali nel Mezzogiorno d'Italia*, Roma, Nuova Cultura, 2019.
- Pigliucci M., *Le Zone Economiche Speciali nel Mezzogiorno d'Italia*, Roma, Nuova Cultura, 2019.
- Pignatelli M., *La rivoluzione olandese: più spesa e un fondo per gli investimenti*, in «IlSole24Ore», del 17 settembre 2019, in <https://www.ilsole24ore.com/art/la-rivoluzione-olandese-piu-spesa-e-fondo-gli-investimenti-ACtcDwk>.
- Pollard S., *L'integrazione politica ed economica dell'Europa*, in AA.VV., *Storia d'Europa*, vol. V, *L'età contemporanea. Secoli XIX-XX*, a cura di P. Bairoch e E.J. Hobsbawm, Torino, Einaudi, 1996.
- Pounds N.J.G., *Manuale di geografia politica*, vol. II., *Geografia dei rapporti internazionali*, Milano, Franco Angeli, 1990.
- Prezioso M., *Prefazione a M. Pigliucci, Le Zone Economiche Speciali nel Mezzogiorno d'Italia*, Roma, Nuova Cultura, 2019.
- PWC, *Zone Economiche Speciali. Guida per iniziative di sviluppo nel Mezzogiorno*, Milano, Pwc, 2019.
- R. De Luca, *Le Zone Economiche Speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti normativi*, in «Fondazione Nazionale dei Commercialisti», del 31 gennaio 2017.
- Ragusa M., *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Roma, Editoriale Scientifica, 2017.
- Rivetti G., *Le zone economiche speciali tra ipertrofia normativa e aspettative di sviluppo economico. Agevolazioni tributarie e semplificazioni amministrative*, in «Rivista di Diritto Tributario», dell'8 ottobre 2021, in <https://www.rivistadirittotributario.it/2021/10/08/le-zone-economiche-speciali->

[tra-ipertrofia-normativa-e-aspettative-di-sviluppo-economico-agevolazioni-tributarie-e-semplificazioni-amministrative/](#).

Rood J., *The Netherlands as an EU member state: a middle-sized country in search of its European destiny*, in «Clingendael Magazine», del 7 gennaio 2010, ora in https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20091200_directie_artikel_rood.pdf.

Rosi R., *ZES in Europa, il caso Polonia*, in «Nagorà», del 14 settembre 2018, in <https://www.nagora.org/ZES-in-europa-il-caso-polonia>.

Rossi E., *Gli investimenti diretti esteri: ancora il motore della crescita globale*, in «Aspenia», del 3 febbraio 2015, ora in <https://aspeniaonline.it/gli-investimenti-diretti-estieri-ancora-il-motore-della-crescita-globale/>.

Rossi E., Spinelli A., *Il Manifesto di Ventotene*, Milano, Mondadori, 2017

Royal House of the Netherlands, *Speech from the Throne 2019*, del 17 settembre 2019, ora in <https://www.royal-house.nl/documents/speeches/2019/09/17/speech-from-the-throne-2019>.

Schepisi C., *La valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in «Rivista della Regolamentazione dei mercati», n. 2 del 2019, in <http://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/aiuto-di-Stato-discrezionalità>.

Schindler D., *Is the Netherlands still a tax haven?* in «Erasmus University Rotterdam», del 28 gennaio 2022, ora in <https://www.eur.nl/en/news/netherlands-still-tax-haven#:~:text=Effectively%2C%20the%20Netherlands%20is%20a,effectively%20untaxed%2C%20to%20tax%20havens>.

Spirito P., *Le zone economiche speciali per un nuovo sviluppo: il ruolo strategico dei porti meridionali*, in «Confetra», del 25 luglio 2018, in <https://www.confetra.com/notizie/le-zone-economiche-speciali-per-un-nuovo-sviluppo-il-ruolo-strategico-dei-porti-meridionali/>.

Steehouder J., Swinkels M., *Solidarietà all'olandese*, in «Limes», n. 4 del 2020, p. 178.

The European House Ambrosetti, *Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti*, del gennaio 2021, in https://eventi.ambrosetti.eu/ttbasilicata2020/wp-content/uploads/sites/128/2021/01/210118_Zona-Economica-Speciale_2021.pdf#:~:text=Per%20Zona%20

[20Economica%20Speciale%20\(ZES,investimenti%20e%20per%20lo%20svilup
po.](#)

Todesco F., *Quattro sfumature di deglobalizzazione*, in «Bocconi Knowledge», del 13 maggio 2022, in <https://www.knowledge.unibocconi.it/notizia.php?idArt=24264>.

Tranquilli S., *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, in «Il diritto dell'economia», vol. 66, n. 102, del 2020, pp. 427-464.

Tranquilli S., *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, in «Il diritto dell'economia», vol. 66, n. 102, del 2020.

Unione Europea, *Regolamento UE 2019/452*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4391701>.

United Nations Conference on Trade and Development, *National security-related screening mechanisms for foreign investment: an analysis of recent policy developments*, in UNCTAD Investment Policy Monitor: Special Issue, dicembre 2019, in https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d7_en.pdf.

Zamagni V., *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea. Breve storia economica dell'Europa contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2019.

Zapponini G., *Golden Power? Il paradiso (fiscale) non attende. E l'Olanda si beve lo Spritz*, in «Formiche», del 6 aprile 2020, ora in <https://formiche.net/2020/04/campari-olanda-ferrero-golden-power/>.

Zeng D.Z., *Global Experiences with Special Economic Zones. With a Focus on China and Africa*, Washington Dc, The World Bank, Trade and Competitiveness Global Practice, dell'aprile 2015, in <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21854/WPS7240.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

Zotti J., *I 5 paradossi olandesi che bloccano un Continente*, in «Investire», del 16 aprile 2020, ora in <https://investire.biz/articoli/analisi-previsioni-ricerche/economia-politica-diritto/olanda-5-paradossi-falchi-unione-europea-dumping-fisco-derivati>.

Sitografia

<http://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it>

<http://www.rsez.lv>

<http://www.vita.it>

<https://aspeniaonline.it>

<https://ec.europa.eu>

<https://eur-lex.europa.eu>

<https://eventi.ambrosetti.eu>

<https://formiche.net>

<https://investire.biz/>

<https://it.insideover.com>

<https://it.intercompanysolutions.com>

<https://italiadomani.gov.it>

<https://lpr.gov.lv>

<https://nens.it>

<https://open.luiss.it>

<https://openknowledge.worldbank.org>

<https://read.oecd-ilibrary.org>

<https://taxation-customs.ec.europa.eu>

<https://temi.camera.it>

<https://trade.ec.europa.eu>

<https://unctad.org>

<https://www.agendadigitale.eu>

<https://www.agenziacoesione.gov.it>

<https://www.associazionemerita.it>

<https://www.assonime.it>

<https://www.bloomberg.com>

<https://www.clingendael.org>

<https://www.confetra.com>

<https://www.consilium.europa.eu>

<https://www.ecb.europa.eu>

<https://www.economymagazine.it>

<https://www.esteri.it>

<https://www.eur.nl>
<https://www.euractiv.com>
<https://www.europarl.europa.eu>
<https://www.europedirect.unisi.it>
<https://www.ilfoglio.it>
<https://www.ilsole24ore.com>
<https://www.imf.org>
<https://www.infomercatiesteri.it>
<https://www.ispionline.it>
<https://www.knowledge.unibocconi.it>
<https://www.lanuovasardegna.it>
<https://www.lentepubblica.it>
<https://www.mglobale.it>
<https://www.ministroperilsud.gov.it>
<https://www.nagora.org>
<https://www.oecd.org/tax/beps>
<https://www.opendemocracy.net>
<https://www.panorama.it>
<https://www.researchgate.net>
<https://www.rivistadirittotributario.it>
<https://www.royal-house.nl>
<https://www.treccani.it>
<https://www.twai.it>