



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 21 dicembre 2017

NUMERO AFFARE 02325/2017

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, concernente l'istituzione di Zone Economiche Speciali (ZES);

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 0013789, in data 15/12/2017 con cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;
Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Francesco Paolo Tronca;

1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, concernente l'istituzione di Zone Economiche Speciali (ZES).

2. Lo schema di provvedimento in argomento è stato predisposto in attuazione dell'articolo 4, comma 3, del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata, le modalità per l'istituzione di una Zona Economica Speciale (ZES), la sua durata, i criteri generali per l'identificazione e la delimitazione dell'area nonché i criteri che ne disciplinano l'accesso e le condizioni speciali di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 91 del 2017, nonché il coordinamento generale degli obiettivi di sviluppo.

A tal fine, il presente schema di decreto individua le procedure e le condizioni per l'istituzione delle ZES, intese come aree geograficamente limitate e chiaramente identificate, nelle quali le imprese potranno beneficiare di speciali condizioni per gli investimenti e per lo sviluppo territoriale delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

3. Alla richiesta di parere sono stati allegati la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria, la relazione tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), il parere espresso dalla Conferenza unificata nella seduta del 6 dicembre 2017, nonché il formale assenso delle amministrazioni concertanti.

4. La Sezione ritiene di poter esprimere parere favorevole, pur dovendo formulare le osservazioni che seguono.

5. In primo luogo, si evidenzia la necessità di rivedere e rendere più efficace la disposizione dedicata alle definizioni (art. 1).

In particolare, si rileva che, nonostante il pur commendevole intento di redigere un glossario dei vocaboli più rilevanti impiegati nel provvedimento, la maggior parte delle definizioni appaiono pleonastiche o ridondanti, od anche ambigue e di ben scarsa utilità (si vedano, ad esempio, le voci “Regione”, “decreto legge n.91/2017”, “Presidente autorità portuale”, “Segretario generale”).

6. Con riguardo ai requisiti della ZES, ed in particolare all’art. 3, comma 2, non si comprende quali possano essere le “aree ..anche di carattere..aeroportuale”, dovendosi fare riferimento alla tipizzazione dei beni (demaniali o privati) in questione.

7. La Sezione osserva, altresì, che i commi 1 e 2 dell’art. 4 (Requisiti della ZES interregionale) sono caratterizzati da una tecnica redazionale non sufficientemente accurata, che rende ostico l’inquadramento delle due fattispecie. Entrambi potrebbero essere riformulati in maniera più semplice e lineare: la prima parte del comma 1, ad esempio, potrebbe essere così sostituita “Una regione in cui non sia presente alcuna Area portuale e un’altra regione in cui sia presente almeno un’Area portuale possono presentare congiuntamente istanza di istituzione di una ZES”; invece, al comma 2 dell’art. 4, sarebbe sufficiente collocare l’inciso “qualora contigue” tra i sintagmi “Aree portuali” e “possono presentare” e sostituire l’espressione “non presentino caratteristiche di cui all’art. 1, comma 1, lettera c)” con “non rientrino nella categoria di Aree portuali”.

Si fa comunque rinvio alle valutazioni ed alle definitive determinazioni correttive della Presidenza del Consiglio.

8. Con riguardo ad aspetti maggiormente contenutistici, si segnalano alcuni aspetti che la Sezione ritiene meritori di approfondimento.

8.1 In relazione alle ZES di cui all'art. 4, c. 1, non sono chiare le ragioni per cui sia necessario che una delle regioni non abbia un'Autorità portuale e non possano essere costituite, invece, tra Regioni entrambe dotate di Aree portuali. Inoltre, si evidenzia l'opportunità di precisare i motivi per cui le ZES di cui a questo comma possono essere istituite massimo tra due Regioni, a differenza di quelle di cui al comma successivo: peraltro, questa difformità sembra in parziale contrasto con la ratio dell'istituto, giacché per le ZES di cui al c. 1 non è previsto il requisito della contiguità (che deve sussistere, invece, per quelle di cui al c. 2).

8.2 Inoltre, quanto alle ZES di cui all'art. 4, c. 2, si segnalano i rischi relativi all'estensione del regime di favore anche alle aree in cui si trovi un porto non rientrante nella categoria di Area portuale, di cui al reg. UE n. 1315/2013. Questa disposizione, di fatto, si può prestare a comportamenti speculativi da parte delle Regioni, indotte a individuare aree in cui si vuole creare una ZES e, successivamente, costruirvi un porto, anche di piccole dimensioni, per poter accedere alla disciplina premiale.

8.3 Con riferimento all'art. 5 dello Schema di regolamento, si suggerisce di precisare la consistenza, i limiti e la pervasività dei poteri conferiti ai Ministri competenti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, esplicitando se sia possibile rigettare l'istanza di istituzione di una ZES o intervenire sul suo contenuto, eventualmente proponendo modifiche vincolanti.

Si prende atto che è stato opportunamente inserito, su sollecitazione della Conferenza Unificata, il parere dei Sindaci delle aree interessate.

8.4 Quanto all'art. 6, appare imprescindibile alla Sezione la necessità di introdurre nel Piano di Sviluppo Strategico forme adeguate di coordinamento con la pianificazione strategica portuale, rilevante e legislativamente disciplinata, come è noto, anche a livello nazionale. La connessione tra questi due profili pianificatori è, peraltro, già dimostrata dal fatto che il Comitato di indirizzo della ZES è presieduto

dal Presidente dell'Autorità portuale e si avvale del Segretario generale dell'Autorità portuale.

8.5 In merito all'art. 7, la Sezione invita a integrare l'Analisi di impatto della regolazione con le valutazioni, di matrice anche economico-produttiva che hanno indotto il Governo a individuare in un periodo compreso tra i sette e i quattordici anni (eventualmente prorogabile per ulteriori sette anni) il periodo di durata della ZES.

Resta da chiarire, inoltre, se una volta cessata la ZES (anche laddove sia già intervenuta una proroga), sia possibile istituire una nuova ZES, che insista sullo stesso territorio ovvero che comprenda la stessa Autorità portuale. In un simile caso, sarebbe opportuno precisare se e quali effetti abbia l'eventuale esito negativo del monitoraggio di cui all'art. 9, c. 4.

8.6 Riguardo all'art. 8, la Sezione rileva l'opportunità di riprendere espressamente la composizione del Comitato di indirizzo, di cui all'art. 4, c. 6 del d.l. n. 91/2017, specificando espressamente il numero massimo dei suoi componenti. Inoltre, mette conto disciplinare la composizione (e le modalità di funzionamento) del Comitato di indirizzo delle ZES di cui all'art. 4, c. 2: in queste, infatti, non esiste alcuna Autorità portuale, sicché le disposizioni relative al Presidente e alle funzioni del Segretario generale dell'Autorità non potranno essere applicabili.

8.7 Quanto all'art. 9, deve rilevarsi l'assoluta genericità della previsione di cui al c. 1 circa i poteri in capo alle Regioni (peraltro di mera sollecitazione) e circa l'oggetto del protocollo ("ai fini della verifica dei profili di legalità con riguardo all'attuazione degli interventi previsti nelle aree ZES"), tale per cui, sostanzialmente, la disposizione appare priva di reale efficacia.

Inoltre, si segnala l'opportunità di chiarire e integrare alcuni aspetti delle attività di controllo e monitoraggio. In particolare, nell'ipotesi di cui all'art. 9, c. 5, non appare chiaro se la relazione debba contenere un'analisi puntuale di ogni singola ZES

oppure effettuare una valutazione complessiva del funzionamento dell'istituto e se, in caso di esito negativo, il Governo possa adottare correttivi puntuali per determinate ZES (oltre a modificare, in generale, la disciplina dell'istituto in sé e incidere sulla valutazione del rifinanziamento della misura di cui al art. 5, c. 2, del d.l. n. 91/2017). Inoltre, si rileva la necessità di stabilire le conseguenze della valutazione negativa del monitoraggio di cui all'art. 9, c. 4 del regolamento rispetto alle ZES di durata superiore a sette anni.

8.8 Da ultimo, si rileva che, nel complesso, la procedura di istituzione delle singole ZES non prevede una verifica della compatibilità del provvedimento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato (art. 107 TFUE, orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale, disciplina in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, disciplina degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, ecc.), né in relazione ai benefici concessi, né all'area interessata dal regime di favore.

P.Q.M.

esprime parere favorevole, con le riportate osservazioni, sullo Schema di regolamento in oggetto.

L'ESTENSORE
Francesco Paolo Tronca

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO
Giuseppe Carmine Rainone