



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore QUAGLIARIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 2018

Disposizioni per il rilancio del Sud e in materia di istituzione delle zone economiche speciali (ZES) nella macroregione del Mezzogiorno

ONOREVOLI SENATORI. - Il Sud è un problema nazionale. Questa affermazione, declinata con argomenti, profondità, toni differenti, l'abbiamo sentita innumerevoli volte, da quando esiste l'Italia riunita.

Oggi però, davanti a timidi segnali di reazione ad una crisi economica che si prolunga da quasi un decennio, quell'affermazione si è trasformata in urgenza. Nessuno può smentire, infatti, che, se continua a crescere il divario tra Nord e Sud, per l'Italia non ci sia speranza. L'Italia può tornare a crescere solo se riprende a crescere il Sud.

Affrontare con serietà il tema del Sud nel contesto attuale significa, in primo luogo, inquadrarlo in un'ottica istituzionale, considerando quali fattori non irrilevanti l'assetto regionalistico e delle grandi aree metropolitane e tenendo presente come questo modello abbia prodotto conseguenze decisive sul sistema di governo del territorio, a Sud in modo esponenzialmente maggiore e profondamente più grave che a Nord.

Ecco perché appare urgente per le diverse aree, nonché per i diversi settori del Mezzogiorno, uscire dall'autarchia particolaristica recuperando la prospettiva delle macroregioni fin qui superbamente snobbata. Proprio a Sud, per le caratteristiche geografiche e culturali che lo contraddistinguono, la creazione di sinergie fra aree più vaste è foriera delle maggiori potenzialità di sviluppo. Basti pensare, a titolo esemplificativo, all'ambito turistico. Non si tratta di rinunciare a tradizioni e specificità, ma di valorizzarle mettendo a sistema *asset* strutturali comuni sfruttando lo strumento delle economie di scala.

Oggi ancor più di ieri è indispensabile liberarsi dall'equivoco di fondo per il quale il

ritardo storico del Sud debba essere compensato non rendendo il Mezzogiorno attrattivo per i capitali privati oggi del tutto insufficienti, ma aumentando le risorse gestite dallo Stato e dagli apparati pubblici per la realizzazione di investimenti produttivi. Da ultimo, gli interventi programmati dai governi Renzi e Gentiloni attraverso il *Masterplan* per il Sud e i Patti con le regioni e le città metropolitane hanno intrapreso, ancora una volta, la strada sbagliata. La strada dei finanziamenti a pioggia, della ricerca del consenso elettorale immediato, invece che quella del progetto di medio-lungo periodo, della creazione di un futuro di crescita per il Sud e per l'Italia intera.

Il percorso di intervento dettato da una logica assistenzialista, dirigista, statalista, anti-sussidiaria, clientelare che per molti anni ha condizionato - e sta ancora condizionando - le politiche per il Sud si è rivelato inefficace e dannoso e ha orientato gli operatori economici non verso l'imprenditorialità e il giusto profitto d'impresa, ma verso la ricerca del sostegno pubblico e quindi di facili rendite. Quantità di risorse inimmaginabili, peraltro oggi non più disponibili, sono state erogate in modo indiscriminato e irresponsabile, distribuite seguendo le logiche discrezionali che spesso accompagnano gli strumenti di sussidio e sottratte, invece, a quello che dovrebbe essere il vero compito dello Stato: realizzare le condizioni di contesto che riducano il differenziale di crescita del Mezzogiorno. Se non si interviene sulle cause di questo divario, qualsiasi politica di sostegno al Sud è destinata al fallimento, oltre che allo spreco di risorse preziose.

Un ambito speculare e altrettanto nevralgico è quello del lavoro. Su questo terreno è

indispensabile proseguire con decisione lungo due direttrici di intervento già intraprese: da un lato lo snellimento delle regole e il conseguente incentivo alla occupazione e alla detassazione delle nuove assunzioni, nonché del reddito di produttività; dall'altro incentivi al superamento delle rigidità determinate dalla centralità del contratto collettivo dando forza ai contratti aziendali e territoriali. La contrattazione di prossimità deve consentire anche percorsi salariali coerenti con le condizioni dell'impresa purché sia garantita la partecipazione dei lavoratori ai risultati e quindi la crescita del loro reddito via via che se ne creano le possibilità. Per incentivare nuovi investimenti produttivi nel Mezzogiorno, ad esempio, sarebbe importante riconoscere alle imprese meridionali la possibilità di concordare con le rappresentanze sindacali aziendali condizioni contrattuali differenti - più favorevoli e modellabili - rispetto a quelle previste dal contratto collettivo nazionale, magari riservando tale facoltà alle nuove imprese e per un limitato periodo di tempo. L'idea di favorire l'ancoraggio delle dinamiche salariali alle specificità aziendali e territoriali, se correttamente tradotta, non rappresenta certo una misura punitiva per il Sud e tantomeno per i lavoratori, ma anzi la rimozione di un ostacolo che ne ha finora minato la potenzialità di sviluppo.

Ultimo ma cruciale ambito di cui si occupa il presente disegno di legge è quello fiscale: unico piano di intervento in grado di innescare con rapidità processi spontanei di crescita che possano compensare fin da subito le condizioni di svantaggio in cui operano le imprese meridionali.

Su questo tema occorre innanzitutto aprire un confronto serio e responsabile e, se necessario, un contenzioso con l'Europa per l'introduzione di strumenti di vantaggio fiscale per il Mezzogiorno.

La riduzione del carico impositivo - se concreto, tangibile e credibile - fungerebbe

da stimolo immediato per l'attrazione di capitali produttivi e segnerebbe, anche plasticamente, una cesura rispetto alle fallimentari politiche del passato. Non si tratterebbe infatti di introdurre sotto forma di alleggerimento fiscale nuove forme di assistenzialismo che mantengano in vita imprese inefficienti altrimenti destinate al fallimento, quanto piuttosto di stimolare la ripresa delle aziende in difficoltà e, parallelamente, di evitare la desertificazione economica di un terzo del nostro Paese. Si tratta di pensare a un intervento che restituisca ossigeno alle imprese - soprattutto se medio-piccole - presenti sul territorio e di creare condizioni tali per cui risulti conveniente per investitori italiani ed esteri, installare nuove attività produttive al Sud. Tutto ciò pensato per un orizzonte temporale ragionevolmente limitato, ma sufficiente a ridurre quel divario tra Nord e Sud che rende il nostro Paese e la nostra economia zoppicanti al confronto della forte concorrenza che il mercato sempre più globalizzato ci impone.

Naturalmente, una misura di questo tipo dovrebbe essere configurata in modo tale da non incagliarsi nei prevedibili ostacoli di carattere politico, economico e amministrativo, a cominciare dalla compatibilità con la normativa dell'Unione europea. Quanto alla sostenibilità finanziaria, gli oneri - provenienti dalle minori entrate nel breve periodo - di tale misura appaiono ingenti, ma non insostenibili. Vi si potrebbe far fronte in parte ammortizzandoli con l'arrivo di nuovi capitali e in parte compensandoli con l'utilizzo delle risorse attualmente allocate in modo improduttivo nei Patti per il Sud. Spostando il baricentro dell'intervento dall'incentivo diretto al beneficio fiscale si otterrebbe tra l'altro un enorme vantaggio in termini di efficacia e di tempestività.

Il quadro non è semplice e il piano di interventi non può non tener conto di una ulteriore peculiarità: cioè che, per certi aspetti nel Mezzogiorno ancor più che altrove, sia

schiacciante la prevalenza della piccola e piccolissima impresa, spesso a conduzione familiare, rispetto all'impresa media, per non parlare di quella grande. In regime di concorrenza globale la piccola impresa difficilmente riesce a reggere, e se si guardano le statistiche ci si rende conto che negli ultimi anni la diminuzione delle piccole imprese non è stata dovuta alla loro espansione, bensì al loro fallimento. Nel Mezzogiorno questa dinamica ha determinato un processo prossimo alla desertificazione. La legislazione, dunque, dovrebbe porsi il problema di come aiutare l'impresa del Sud non a rimanere piccola, ma a evolversi verso quella dimensione media che le consenta di assumere quella massa critica indispensabile per confrontarsi con il mercato internazionale.

Proprio in questo contesto, si ritiene utile proporre una prima misura *shock* di natura fiscale. La creazione di una zona a tassazione zero nella macroregione meridionale. Più precisamente si propone di ricorrere alla realizzazione delle cosiddette zone economiche speciali (ZES), proprio allo scopo di garantire la sferzata di energia di cui ha bisogno il sud Italia.

Una ZES è una zona all'interno del territorio nazionale in cui sono adottate speciali leggi finanziarie ed economiche costruite con l'obiettivo di attrarre investimenti diretti - italiani o stranieri poco rileva -, di aumentare la competitività delle imprese che vi si insediano, di aumentare le esportazioni, creare nuovi posti di lavoro e più in generale rafforzare il tessuto produttivo attraverso stimoli alla crescita e all'innovazione.

Si tratta in sostanza di zone franche di seconda generazione poste all'interno di specifici comparti (sia settoriali che geografici) nei quali vengono eliminate, per un certo periodo, determinate imposte e sono semplificati i requisiti burocratici e i tempi necessari per fare impresa.

A livello mondiale (soprattutto in Cina) esistono già circa 2.700 *free zones*. Nella sola Europa sono attualmente presenti circa settanta ZES o aree similari. La Polonia ne ha quattordici, ma esistono ZES (di vari tipi e con declinazioni diverse) anche in Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lituania, Lettonia, Malta, Olanda, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Gran Bretagna.

L'idea posta alla base di una ZES è quella di stimolare una rapida crescita economica in territori depressi, sottoutilizzati e, di conseguenza, spesso spopolati, che rappresentano un freno per lo stato di salute dell'economia nazionale e macroregionale. L'esperienza di altri Paesi mostra che le zone franche possono svilupparsi molto rapidamente attirando lavoratori provenienti da tutta l'area di riferimento e che i parametri economici possono subire un vero e proprio *boom*, con punte di crescita del prodotto interno lordo di oltre il 300 per cento.

In Italia esistono le condizioni ideali per l'istituzione di ZES in diverse aree, ma in particolare nelle regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna), il cui territorio rientra in gran parte dei requisiti che delineano le aree depresse, sottoutilizzate e a forte rischio spopolamento, questa misura appare azzeccata.

La realizzazione di zone economiche speciali nel Mezzogiorno - selezionate sulla base di requisiti oggettivi e razionali - che riesca a risollevare i comuni, le periferie urbane degradate, le province e le zone della regione con l'economia maggiormente in affanno, sembra l'unica ricetta per dare nuova vita a questi territori e per fare ripartire lo sviluppo in tutto il Paese.

Seppur il costo dell'applicazione di questi regimi speciali in termini di minori entrate possa risultare alto nell'immediato, i dati dimostrano che i benefici sono nettamente su-

periori alle perdite. Tutto ciò appare ancor più palese se si considera che in territori di questo tipo le entrate fiscali attuali rasentano l'insussistenza. Gli ultimi dati disponibili (aggiornati al 2015) in tema di entrate tributarie e le percentuali di contributo al gettito stimate dal Ministero dell'economia e delle finanze consentono di fissare nel 20 per cento del totale del gettito tributario il contributo medio offerto da Sud e Isole.

L'intento del presente disegno di legge è però quello di istituire ZES esclusivamente nelle aree depresse del Mezzogiorno del nostro Paese - che i parametri europei e le statistiche nazionali identificano con la macroregione formata da Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna - per rilanciare lo sviluppo e la crescita a livello nazionale. Le nuove imprese che avvieranno la propria attività economica nella zona economica speciale potranno usufruire - dal 1° gennaio 2019 - delle seguenti agevolazioni, nei limiti delle risorse stabilite:

a) esenzione totale dall'imposta sul reddito delle società (IRES) per i primi dieci periodi d'imposta. Per le piccole e medie imprese (PMI), definite ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, l'esenzione viene estesa anche per i tre anni successivi, nella misura del 50 per cento dell'importo dovuto;

b) esenzione totale dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per i primi dieci periodi d'imposta. Per le PMI l'esenzione viene estesa anche per i tre anni successivi, nella misura del 50 per cento dell'importo dovuto;

c) esenzione totale dall'imposta municipale propria (IMU) e dalla tassa sui rifiuti (TARI) e, comunque, da ogni tributo e tassa locali che integri o sostituisca quelle citate, per dieci anni per gli immobili posseduti dalle stesse imprese e utilizzati per l'esercizio delle nuove attività economiche;

d) riduzione dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente a carico delle imprese per i primi cinque anni di attività nella misura del 100 per cento, da determinare solo per i contratti a tempo indeterminato o a tempo determinato per una durata non inferiore a dodici mesi, per l'assunzione di personale residente nella macroregione da almeno cinque anni antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Per i tre anni successivi la riduzione è pari al 50 per cento.

Anche per le imprese già presenti sul territorio è prevista una misura agevolativa - di minore impatto e periodo più limitato - per evitare una eccessiva disparità di condizioni di accesso al mercato a danno della concorrenza. Per le imprese presenti con la propria sede nel territorio di attuazione della ZES, al momento dell'entrata in vigore della presente legge, limitatamente a quelle classificabili come PMI, si prevede l'applicazione delle agevolazioni fiscali di cui alle lettere *a)* IRES, *b)* (IRAP), *d)* decontribuzione nuovi assunti locali, con esenzione riconosciuta nella misura del 50 per cento per cinque periodi d'imposta.

I requisiti sulla base della sussistenza dei quali le amministrazioni locali possono designare geograficamente l'area di applicazione della ZES (ogni territorio selezionato deve rispondere a due o più parametri contemporaneamente) sono i seguenti:

a) valore aggiunto *pro capite* medio minore o uguale a 13.000 euro;

b) tasso di disoccupazione maggiore o uguale al 14 per cento;

c) zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici ai sensi dell'articolo 32 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013;

d) numero di imprese attive su scala provinciale inferiore a 45.000;

e) aree a rischio spopolamento (che entrano in una lista stilata con specifica delibera regionale).

Ciascuna regione, con proprio intervento regolamentare, dovrà selezionare nel dettaglio le aree - all'interno dei propri confini - che potranno essere sottoposte al regime fiscale speciale. Le aree elette dovranno rispondere ad almeno due dei requisiti sopra esposti e la ZES non potrà, in ogni caso, eccedere il 65 per cento dell'estensione geografica regionale.

Ritornando, infine, all'onerosità della proposta è possibile calcolare - con atteggiamento estremamente prudentiale e limitandoci in questa sede a dati in termini di competenza (salva la verifica successiva con l'applicazione del meccanismo del saldo/acconto) - la riduzione di gettito in termini di minori entrate rispetto alle imprese già installate sul territorio in termini di IRES, IRAP e decontribuzione nuovi assunti (che vengono tagliate al 50 per cento per cinque anni). In termini di mancato versamento di IRES e IRAP, quindi, è possibile stimare un costo indicativo di circa 8 miliardi di euro

l'anno, mentre in termini di decontribuzione nuovi assunti - considerando le cifre stimate dal Governo per le medesime misure - gli oneri potrebbero ammontare a circa 300 milioni di euro/anno. Questi dati, per eccesso di generosità, non tengono conto delle maggiori entrate inevitabilmente garantite dall'effetto incentivante che una misura del genere avrebbe in termini di nuove attività economiche che si installano sul territorio e che - come risulta ampiamente dimostrato nei Paesi in cui le zone economiche speciali sono state già applicate in passato - possono rappresentare un formidabile volano di crescita.

La copertura finanziaria potrebbe certamente arrivare dalle risorse già stanziare per i Patti per il Sud, che ammonterebbero a 46 miliardi, attraverso un piano di rimodulazione delle risorse e una revisione degli stanziamenti per progetti non ancora attivati, garantendo che l'investimento di un tale ammontare di risorse porti risultati immediati e tangibili sul territorio.

Il disegno di legge è composto da cinque articoli.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione delle zone economiche speciali nella macroregione del Mezzogiorno)

1. La presente legge stabilisce le procedure, le condizioni e le modalità per l'istituzione di zone economiche speciali, di seguito denominate «ZES», nelle aree depresse e a rischio spopolamento della macroregione del Mezzogiorno, comprendente le regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia e Sardegna e la Regione siciliana.

2. Lo scopo della presente legge è quello di creare condizioni favorevoli in termini fiscali, finanziari e amministrativi per incentivare l'insediamento di imprese, nonché promuovere lo sviluppo economico e l'occupazione.

Art. 2.

(Ambito di applicazione)

1. Nella ZES sono espressamente vietate:

- a) la produzione e lo stoccaggio di materiali radioattivi;
- b) la produzione di sostanze chimiche che possono avere un impatto negativo sull'ambiente;
- c) la fabbricazione di armi;
- d) la produzione di tabacco;
- e) ogni altra attività non ammessa dalla normativa dell'Unione europea.

2. All'interno delle ZES non possono essere comunque consentiti insediamenti ovvero unità produttive o di trasformazione delle merci il cui ciclo di lavorazione è in

contrasto con le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale o di salvaguardia del territorio.

3. Le nuove imprese che si insediano nella ZES operano in piena armonia con le normative nazionale e dell'Unione europea e con gli specifici regolamenti adottati per il funzionamento della ZES. Le imprese già presenti nel territorio al momento della costituzione giuridica della ZES sono registrate come imprese della ZES e possono usufruire, nell'ambito dei requisiti di cui all'articolo 3, comma 2, di un regime agevolato differenziato.

4. L'amministrazione e la gestione della ZES, ferme restando le competenze stabilite dalle normative nazionale e dell'Unione europea, sono attribuite alle regioni di cui all'articolo 1, comma 1, le quali sono chiamate a:

a) definire il territorio di applicazione della ZES e la mappatura precisa dei confini geografici della stessa;

b) operare la semplificazione delle procedure per l'insediamento di nuove imprese e per la costituzione di uno sportello unico che funzioni da interfaccia con gli operatori economici in regime di ZES;

c) verificare i requisiti amministrativi e tecnici, stabiliti con apposita legge regionale, necessari per la registrazione di un'impresa nella ZES;

d) ogni altra attività finalizzata al buon funzionamento della ZES.

Art. 3.

(Agevolazioni nelle ZES)

1. Le nuove imprese che avviano una nuova attività economica nelle ZES nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2020 possono fruire delle seguenti agevolazioni, nei limiti delle risorse stabilite:

a) esenzione dall'imposta sul reddito delle società (IRES) per i primi dieci periodi

d'imposta. Per le piccole e medie imprese (PMI), definite ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, l'esenzione è estesa anche per i tre anni successivi, nella misura del 50 per cento dell'importo dovuto;

b) esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per i primi dieci periodi d'imposta. Per le piccole e medie imprese (PMI), definite ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, l'esenzione è estesa anche per i tre anni successivi, nella misura del 50 per cento dell'importo dovuto;

c) esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) e dalla tassa sui rifiuti (TARI) e, comunque, da ogni tributo o tassa locale che integri o sostituisca le citate imposta e tassa, per dieci anni per gli immobili posseduti dalle stesse imprese e utilizzati per l'esercizio delle nuove attività economiche;

d) riduzione dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente a carico delle aziende per i primi cinque anni di attività nella misura del 50 per cento, da determinare solo per i contratti a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata non inferiore a dodici mesi e per l'assunzione di personale dipendente residente nelle regioni di cui all'articolo 1, comma 1, da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore della presente legge. Per i tre anni di attività successivi, la riduzione è determinata nella misura del 30 per cento.

2. Per le imprese già presenti nella ZES, limitatamente a quelle già classificabili come piccole e medie imprese (PMI), definite ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, le agevolazioni fiscali applicabili sono quelle di cui al comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*,

con riduzione riconosciuta nella misura del 50 per cento per cinque periodi d'imposta.

3. Il godimento dei benefici di cui al presente articolo è soggetto alle seguenti limitazioni:

a) le nuove imprese devono mantenere la loro attività per almeno cinque anni, pena la revoca retroattiva dei benefici concessi e goduti;

b) le imprese di cui al comma 2 del presente articolo non devono essere collegate, controllate o controllanti di imprese che superano uno dei parametri stabiliti dal regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014.

4. L'efficacia delle disposizioni del presente articolo è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Art. 4.

(Requisiti minimi per l'elezione a ZES)

1. Ciascuna regione, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della presente legge, definisce il territorio di applicazione della ZES e la mappatura precisa dei confini geografici della stessa, verificando che ciascun territorio selezionato risponda contemporaneamente ad almeno due dei seguenti requisiti:

a) il valore aggiunto *pro capite* medio minore o uguale a 13.000 euro;

b) tasso di disoccupazione maggiore o uguale al 14 per cento;

c) zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici ai sensi dell'articolo 32 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013;

d) numero di imprese attive su scala provinciale inferiore a 45.000;

e) aree a rischio spopolamento stilate con apposita delibera regionale.

2. Il territorio complessivo della ZES, selezionato ai sensi del comma 1, non può in ogni caso superare il 65 per cento della estensione geografica della regione medesima.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri relativi all'attuazione della presente legge si provvede mediante le risorse di cui al comma 703 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

€ 1,00