



22 OTTOBRE 2025

federalismi.it

Fascicolo n. 28/2025



ISSN 1826-3534

Numero 28, 2025

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a *double blind peer review*.

Direttore responsabile: Annamaria Poggi

Vice Direttore responsabile: Federica Fabrizzi

Comitato di direzione: Andrea Biondi, Luisa Cassetti; Marcello Cecchetti; Carlo Curti Gialdino; Renzo Dickmann; Antonio Ferrara; Tommaso Edoardo Frosini; Diana Urania Galetta; Roberto Miccù; Andrea Morrone; Giulio M. Salerno; Sandro Staiano.

Redazione: Federico Savastano (Redattore Capo); Stefano Aru; Francesco Battaglia; Cristina Bertolino; Giovanni Boggero; Tanja Cerruti; Caterina Domenicali; Giovanni Piccirilli; Massimo Rubechi; Martina Sinisi; Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione: Simone Barbareschi; Andrea Caravita di Toritto; Adriano Dirri; Eleonora Iannario; Nicola Pettinari; Giulia Renzi; Francesco Severa; Sergio Spatola, Giulia Vasino.

E-mail: redazione@federalismi.it



Sommario

EDITORIALE

- A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional español sobre la ley de amnistía (STC 137/2025), di *Asunción de la Iglesia Chamarro* iv

SAGGI E ARTICOLI

- La scelta dell'atto da parte del legislatore dell'UE: il mercato unico digitale alla prova della qualità della legislazione, di *Camilla Burelli* 1
- L'implementazione della telemedicina come elemento strutturale del SSN: dalla frammentarietà all'uniformità. La stabilizzazione post-PNRR e il possibile ruolo dei LEA, di *Alessandra Coiante*44
- La partecipazione civica nelle Repubbliche ex jugoslave di Bosnia-Erzegovina e Serbia. Nuove assemblee cittadine e antichi retaggi dell'autogestione socialista, di *Mirko Della Malva*.....67
- Anatomia del Disability manager, di *Francesco Ferzetti*100
- Profili fiscali e funzionamento delle Zone Economiche Speciali (ZES) in Sicilia, di *Rosa Geraci*...132
- Il regime amministrativo di autorizzazione all'esportazione di prodotti a duplice uso e collegati, di *Lorenzo Marilotti*148
- Reflections on the Identification of the Prohibition to Cause Irreversible Damage to the Environment and the Climate System as a Peremptory Norm: A Regional Approach to Promotional *Ius Cogens?*, di *Gianfranco Gabriele Nucera*.....181
- Swinging Peripheries and Centres in the EU: Comparative Takes, di *Sabrina Ragone e Anna Parrilli*206
- Il diritto a conoscere le proprie origini tra adozione e fecondazione eterologa, alla luce della giurisprudenza costituzionale, di *Alberto Randazzo*224
- La Corte costituzionale alle prese con le istanze di “modernizzazione” del procedimento elettorale preparatorio. Nota alla sentenza n. 3 del 2025, di *Francesco Sanchini*259

Profili fiscali e funzionamento delle Zone Economiche Speciali (ZES) in Sicilia*

di Rosa Geraci

Ricercatrice in Diritto tributario
Università degli Studi di Palermo

Abstract [It]: Le Zone Economiche Speciali (ZES) rappresentano uno strumento di politica economica finalizzato alla promozione dello sviluppo territoriale mediante agevolazioni fiscali e semplificazioni amministrative. In Sicilia, una regione caratterizzata da persistenti divari economici e infrastrutturali rispetto al resto del Paese, l'istituzione delle ZES si configura come un'opportunità strategica per attrarre investimenti, incrementare l'occupazione e sostenere la competitività del sistema produttivo locale. Il presente contributo si propone di analizzare i principali profili fiscali delle ZES in Sicilia, il loro funzionamento istituzionale e gli effetti economici potenziali, alla luce del quadro normativo vigente e delle criticità attuative riscontrate.

Title: Tax Profiles and Functioning of Special Economic Zones (SEZs) in Sicily

Abstract [En]: Special Economic Zones (SEZs) constitute a targeted economic policy instrument designed to foster territorial development through the implementation of selective tax incentives and streamlined administrative procedures. Within the Sicilian context—characterized by enduring structural disparities in economic performance and infrastructure relative to the national average—the introduction of SEZs represents a potentially transformative lever for attracting capital investment, stimulating employment, and enhancing the competitiveness of local production systems.

This contribution undertakes a critical analysis of the fiscal architecture of SEZs operating in Sicily, examining their institutional configuration and the economic outcomes they are expected to generate, with particular attention to the normative framework currently in force and the implementation bottlenecks observed in practice.

Parole chiave: Imprese, compliance fiscale, integrazione, valutazione d'impatto

Keywords: Businesses, tax compliance, integration, impact assessment

Sommario: 1. Introduzione. 2. Zone Economiche Speciali: inquadramento teorico e istituzionale. 3. Profili fiscali delle ZES in Sicilia: struttura degli incentivi, vincoli regolatori e criticità attuative. 4. Discussione dei risultati: interpretazioni, vincoli e implicazioni di *policy*. 5. Proposta di *policy* e riforma del modello ZES: verso una strategia integrata e condizionata di sviluppo regionale. 5.1. Riorientamento del paradigma da “fiscale-centrico” a “condizionato e integrato”. 5.2. Rafforzamento della *governance* multilivello e dei presidi territoriali. 5.3. Integrazione funzionale con le politiche di sviluppo industriale e infrastrutturale. 5.4. Istituzione di un sistema nazionale di valutazione d'impatto delle ZES. 5.5. Condizionalità territoriale e differenziazione degli strumenti. 6. *Research Agenda*: prospettive di approfondimento scientifico. 6.1. Valutazione controfattuale e misurazione degli effetti netti delle ZES. 6.2. Studio della *compliance fiscale* e del comportamento delle imprese beneficiarie. 6.3. Effetti distributivi e territoriali delle politiche fiscali *place-based*. 6.4. Prospettive di riforma del diritto tributario territoriale nell'ambito delle ZES. 7. Conclusioni: bilancio critico, implicazioni sistemiche e prospettive evolutive

1. Introduzione

Negli ultimi decenni, le politiche di sviluppo regionale adottate dai Paesi ad economia avanzata hanno progressivamente incluso strumenti di carattere selettivo e territoriale, volti a contrastare i persistenti

* Articolo sottoposto a referaggio.

divari interni di produttività, occupazione e dotazione infrastrutturale. Tra questi strumenti, le Zone Economiche Speciali (ZES) si configurano come dispositivi di intervento pubblico ispirati a esperienze consolidate a livello internazionale, in particolare nell'Asia orientale e in America Latina, e successivamente adottati anche nell'Unione Europea con modalità compatibili con la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato. Il loro disegno istituzionale è finalizzato alla promozione degli investimenti, alla crescita dell'export e alla creazione di occupazione attraverso un mix di incentivi fiscali, semplificazioni regolatorie e vantaggi localizzativi.

Nel contesto italiano, la previsione normativa delle ZES risale al Decreto-Legge n. 91/2017, come misura straordinaria per il rilancio del Mezzogiorno, con un'attenzione particolare al potenziamento delle infrastrutture logistiche, al rafforzamento della competitività territoriale e alla riconfigurazione delle relazioni tra sistema portuale e tessuto produttivo. La scelta di istituire le ZES nelle regioni meridionali, tra cui la Sicilia, si inserisce in un quadro più ampio di politiche coesive, ma anche in un contesto di persistente fallimento del mercato e delle istituzioni nel generare condizioni favorevoli allo sviluppo economico endogeno.

La Sicilia, in particolare, rappresenta un caso paradigmatico per analizzare l'efficacia potenziale delle ZES come strumento di politica economica applicata. Regione insulare, collocata strategicamente al centro del Mediterraneo, ma afflitta da gap strutturali rilevanti (tra cui l'inefficienza della logistica terrestre, la discontinuità amministrativa, la scarsa densità imprenditoriale e il sottoutilizzo delle risorse europee), la Sicilia presenta condizioni che rendono necessaria una valutazione multidimensionale dell'intervento ZES: non solo in termini fiscali, ma anche in termini di funzionamento amministrativo, impatto economico atteso e coerenza con il quadro regolatorio comunitario.

L'approccio seguito nel presente contributo si fonda su un'analisi integrata dei profili fiscali e istituzionali delle ZES siciliane, inquadrando il tema sia nel contesto normativo italiano che in quello delle politiche europee di coesione. Viene posta particolare attenzione al ruolo degli incentivi fiscali – con specifico riferimento al credito d'imposta per gli investimenti produttivi, regolato dall'art. 5 del D.L. 91/2017 – e al funzionamento della *governance* territoriale pre e post istituzione della ZES Unica per il Mezzogiorno. L'analisi si propone altresì di esaminare le condizioni di efficacia degli strumenti agevolativi, evidenziando le asimmetrie nell'attuazione territoriale, le criticità di coordinamento tra livelli istituzionali e le possibili implicazioni sul piano dell'allocazione efficiente delle risorse.

A livello metodologico, il lavoro adotta un approccio qualitativo e istituzionale, supportato da dati secondari provenienti da fonti ufficiali (Agenzia per la Coesione Territoriale, SVIMEZ, Banca d'Italia, Regione Siciliana), integrati con la più recente letteratura accademica in materia di *special economic zones*, politiche fiscali subnazionali e sviluppo regionale. Particolare attenzione è dedicata alla valutazione dei

meccanismi di selettività territoriale degli incentivi, alla luce delle condizioni previste dalla normativa europea sugli aiuti di Stato (in particolare l'art. 107 TFUE e la Carta degli Aiuti a finalità regionale 2022–2027), nonché alle implicazioni distributive e allocative derivanti dall'implementazione effettiva delle misure ZES in contesti ad elevato dualismo economico.

L'obiettivo finale del contributo è duplice: da un lato, fornire un'analisi critica e aggiornata dello stato dell'arte delle ZES in Sicilia, con particolare riferimento al disegno e all'efficacia degli strumenti fiscali adottati; dall'altro, offrire elementi utili per un riesame delle politiche di sviluppo territoriale nel Mezzogiorno, suggerendo possibili adattamenti in termini di *governance*, *targeting* e coerenza sistemica con gli altri strumenti di programmazione economica e finanziaria in ambito regionale ed europeo.

2. Zone Economiche Speciali: inquadramento teorico e istituzionale

Il concetto di Zona Economica Speciale (ZES) ha origine nella letteratura sullo sviluppo economico e industriale, configurandosi come uno strumento di politica selettiva che opera attraverso la creazione di regimi derogatori rispetto all'ordinamento fiscale, amministrativo o doganale ordinario. Tali zone, spesso delimitate territorialmente, mirano a generare vantaggi comparati localizzati, con l'obiettivo di attrarre investimenti produttivi, stimolare la competitività e favorire l'industrializzazione in contesti caratterizzati da fallimenti del mercato o da vincoli strutturali alla crescita. Nella teoria economica, le ZES si collocano all'intersezione tra le politiche di *place-based development*¹ e quelle di tipo *investment-driven*, assumendo una configurazione ibrida che sollecita al tempo stesso leve fiscali, istituzionali e infrastrutturali.

A livello internazionale, l'esperienza delle ZES si è diffusa a partire dagli anni '70, con la prima implementazione su larga scala nella Repubblica Popolare Cinese, dove modelli come Shenzhen hanno mostrato una capacità trasformativa significativa. Successivamente, varianti di ZES sono state adottate in India, Messico, Brasile, Emirati Arabi e in diversi Paesi africani, con risultati eterogenei, a seconda della coerenza tra incentivi offerti, *governance* locale e integrazione nelle catene del valore globale². Studi empirici mostrano che l'efficacia delle ZES non può essere attribuita unicamente agli incentivi fiscali, ma dipende

¹ F. BARCA, P. MCCANN, A. RODRÍGUEZ-POSE, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, in *Journal of Regional Science*, n. 52, 2012, pp. 134–152; A. DARON, J. A. ROBINSON, *Political Losers as a Barrier to Economic Development*, in *American Economic Review*, vol. 90, n. 2, 2000, pp. 126–130; A. DARON, S. JOHNSON, *De Facto Political Power and Institutional Persistence*, in *American Economic Review*, vol. 96, no. 2, 2006, pp. 325–330; F. BARCA, *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting Eu-ropean Union Challenges and Expectations*, in *EERI Research Paper Series*, n. 6, 2008, pp. 1–7; F. BARCA, P. MCCANN, *The Place-Based Approach: A Response to Mr Gill*, 2010, testo consultabile sul sito voxeu.org; F. BARTHEL, M. BUSSE, E. NEUMAYER, *The Impact of Double Taxation Treaties on Foreign Direct Investment: Evidence from Large Dyadic Panel Data*, in *Contemporary Economic Policy*, vol. 28, no. 3, 2010, pp. 366–377; B. GERMA, X. FAGEDA, *Getting There Fast: Globalization, Intercontinental Flights and Location of Headquarters*, in *Journal of Economic Geography*, no. 8, 2008, pp. 471–495; M. BOLDRIN, F. CANOVA, *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, in *Economic Policy*, no. 16, 2001, pp. 207–253; R. BOLTON, *'Place Prosperity vs People Prosperity' Revisited: An Old Issue with a New Angle*, in *Urban Studies*, vol. 29, no. 2, 1992, pp. 185–203.

² FIAS-World Bank, 2008; UNCTAD, 2019.

fortemente dal grado di connessione infrastrutturale, qualità amministrativa, stabilità normativa e coerenza strategica con le politiche industriali.

Nel contesto europeo, l'introduzione di ZES è soggetta a vincoli stringenti derivanti dal diritto dell'Unione, in particolare dalla disciplina degli aiuti di Stato a finalità regionale, disciplinata dall'art. 107 TFUE e dalla Carta degli aiuti a finalità regionale (2022–2027). Ciò implica che qualsiasi beneficio selettivo, fiscale o non fiscale, sia soggetto a valutazione *ex ante* della Commissione europea, che ne autorizza l'erogazione solo se conforme ai principi di proporzionalità, trasparenza e non distorsione della concorrenza. L'Italia ha ottenuto, in sede negoziale, la possibilità di implementare le ZES nel solo Mezzogiorno, sfruttando l'articolazione dei territori in aree “meno sviluppate” secondo la classificazione dei fondi strutturali.

L'attuazione italiana delle ZES, a partire dal D.l. n. 91/2017, ha introdotto una serie di strumenti integrati: un credito d'imposta potenziato per gli investimenti in beni strumentali, procedure autorizzative semplificate e una *governance* commissariale straordinaria³. Tali misure sono state disegnate per essere coerenti con la programmazione 2021–2027 dei fondi europei, e successivamente rafforzate dal PNRR, che ha incluso le ZES come strumenti di *policy* complementari alla Missione 5 “Coesione e Inclusione”. A livello attuativo, il modello italiano delle ZES presenta alcune specificità: la natura transitoria e straordinaria del regime commissariale; l'articolazione in “aree portuali e retroportuali” con una forte connotazione logistica; e la selettività territoriale che impone una perimetrazione *ex ante* delle aree ammissibili⁴.

Nel caso della Sicilia, la perimetrazione delle ZES è stata strutturata su due macro-aree: la ZES Sicilia Occidentale e la ZES Sicilia Orientale, comprendenti i principali nodi portuali (Palermo, Trapani, Augusta, Catania) e le relative aree industriali retroportuali, selezionate sulla base di criteri di accessibilità logistica, potenziale attrattivo e coerenza con la pianificazione regionale. Tuttavia, la fase di implementazione ha evidenziato una serie di criticità sistemiche: ritardi nell'istituzione degli sportelli unici ZES; limitata capacità di coordinamento multilivello tra Stato, Regione e Comuni; e difficoltà nell'attivazione tempestiva degli incentivi, in parte legate ai vincoli di bilancio e in parte alla complessità della normativa attuativa.

Nel 2023, il legislatore ha introdotto un'importante novità attraverso il D.l. n. 124/2023, con l'istituzione della ZES Unica per il Mezzogiorno, un modello unificato di *governance* e semplificazione volto a superare

³ D.l. n. 91/2017, art. 4 e ss.: istituzione delle ZES e nomina del Commissario straordinario; DPCM 25 gennaio 2018, n. 12: regolamento attuativo sul piano di sviluppo strategico. Il D.l. n. 77/2021 (art. 57) ha riorganizzato le strutture ZES collegandole al PNRR.

⁴ Vedasi sull'argomento, F. LIGUORI, A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2024, pp. 106-137.

la frammentazione territoriale e a promuovere una maggiore integrazione degli strumenti di sviluppo⁵. Per la Sicilia, ciò ha comportato il superamento formale della distinzione tra le due ZES regionali, con la creazione di un Presidio territoriale unico e l'adozione di una piattaforma digitale unificata per la gestione delle pratiche. Tuttavia, la transizione verso il nuovo modello presenta interrogativi aperti sul piano dell'efficacia allocativa, della capacità di attrazione di investimenti esteri e della coerenza tra scala territoriale degli incentivi e fabbisogni reali del tessuto produttivo locale.

Alla luce di quanto esposto, risulta evidente che la valutazione economica delle ZES siciliane non può limitarsi all'analisi dell'effettivo meccanismo delle agevolazioni fiscali, ma deve estendersi all'esame delle condizioni abilitanti (infrastrutture, capitale umano, istituzioni locali), dei meccanismi di selezione dei beneficiari e del grado di effettiva complementarità con gli altri strumenti di politica industriale e regionale⁶. Inoltre, risulta centrale l'esigenza di un approccio valutativo controfattuale, che consideri la *performance* delle ZES rispetto a territori simili non agevolati, per isolare l'effetto netto delle misure e orientare l'eventuale ricalibratura degli strumenti.

3. Profili fiscali delle ZES in Sicilia: struttura degli incentivi, vincoli regolatori e criticità attuative

La dimensione fiscale delle Zone Economiche Speciali rappresenta uno degli assi portanti attraverso cui si intende stimolare l'attrattività territoriale e incentivare gli investimenti privati in aree caratterizzate da divari strutturali nello sviluppo economico. Nella configurazione italiana, e specificamente nel caso siciliano, le agevolazioni fiscali previste per le ZES si inseriscono in una strategia di *policy* fortemente condizionata dai vincoli imposti dal diritto europeo in materia di aiuti di Stato, e da una necessaria coerenza con gli obiettivi delle politiche regionali cofinanziate dai fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Il principale strumento fiscale è il credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi (art. 5 D.l. n. 91/2017), successivamente modificato dalla Legge di Bilancio 2021 e dal D.l. n. 124/2023. Il credito è parametrato all'investimento agevolabile, con aliquote differenziate secondo la dimensione aziendale, in linea con la Carta degli Aiuti a finalità regionale 2022–2027. In Sicilia, le aliquote ammontano

⁵ D.l. n. 124/2023 istituisce la “ZES unica” dal 1.1.2024, sostituendo le strutture regionali esistenti.

⁶ Interessanti sul tema le riflessioni condotte da: G. [LEPRE](#), A. [LEPRE](#), *Sud. La sfida possibile*, Edizioni Piemme, Segrate, 2025, p. 34; A. BERLINGUER, *Zone economiche speciali*, Esi, Napoli, 2024, p. 12; C. MONTANA, F. AMATUCCI, *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 23; F. FAGGIONI, *Offshoring vs reshoring. Dalla strategia di internazionalizzazione al design dei network manifatturieri*, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2020, p. 47; M. PIGLIUCCI, *Le zone economiche speciali nel mezzogiorno d'Italia*, Esi, Napoli, 2019, p. 17; C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 26; D. BAGALÀ, D. PAPPADÀ, S. [PRETE](#), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 53; A. ROMANO, *Le zone economiche speciali quali strumenti di sviluppo. Casi studio nel bacino sud del Mediterraneo*, Homo Scrivens, Napoli, 2016, p. 44.

al 40% per tutte le imprese (*small/ medium/ large*) – con aumenti fino a 10–20 punti percentuali per PMI su investimenti sotto 50 milioni di euro.

Dal punto di vista microeconomico, il credito d'imposta agisce come una riduzione *ex ante* del costo marginale del capitale fisico, alterando la convenienza relativa all'effettuazione dell'investimento e potenzialmente generando effetti moltiplicativi sul livello di accumulazione del capitale, sull'occupazione e sulla produttività totale dei fattori. Tuttavia, l'efficacia di tale strumento è condizionata da una molteplicità di fattori: tra questi, la capacità delle imprese di sostenere il fabbisogno finanziario iniziale, la prevedibilità del regime fiscale nel tempo, la rapidità di autorizzazione e fruizione dell'incentivo, nonché la chiarezza dei criteri di eleggibilità. L'esperienza siciliana, alla luce dei dati disponibili forniti da Agenzia delle Entrate, SVIMEZ e Agenzia per la Coesione Territoriale, evidenzia una disomogeneità nella distribuzione dei benefici fiscali, con una maggiore concentrazione di imprese beneficiarie in prossimità dei poli logistici già consolidati (ad es. il porto di Catania o quello di Palermo) e una sottoutilizzazione del credito nelle aree interne o meno infrastrutturate.

Un ulteriore strumento fiscale di rilievo consiste nelle esenzioni o riduzioni delle imposte locali (IMU, TARI, COSAP), attribuite ai Comuni ricadenti nelle ZES, con possibilità di modulazione autonoma nell'ambito delle rispettive potestà regolamentari. Sebbene in teoria tale misura possa rappresentare un incentivo complementare alla riduzione del carico fiscale complessivo per l'impresa, in pratica la sua efficacia risulta limitata da due fattori principali: da un lato, la frammentarietà dell'adesione da parte dei Comuni, molti dei quali non hanno deliberato riduzioni significative; dall'altro, l'incertezza legata alla sostenibilità finanziaria delle agevolazioni in contesti comunali già caratterizzati da vincoli di bilancio stringenti. L'assenza di un coordinamento verticale forte tra Regione, enti locali e governo centrale ha contribuito a generare una marcata eterogeneità nei regimi fiscali locali, indebolendo il principio di neutralità e riducendo l'efficacia allocativa dell'intero pacchetto ZES.

Sul versante doganale, il sistema delle ZES prevede agevolazioni amministrative e semplificazioni procedurali (ad es. l'utilizzo dello sportello unico doganale – SUDOCO – e procedure di sdoganamento rapido), che tuttavia restano marginali nel computo complessivo del vantaggio fiscale. La loro efficacia appare fortemente dipendente dalla capacità di cooperazione interistituzionale tra agenzie centrali (Agenzia delle Dogane e Monopoli) e soggetti locali (Autorità portuali, Comuni, Commissari ZES), non sempre garantita in modo sistematico, soprattutto nelle fasi iniziali di attuazione.

Un nodo critico cruciale, infine, riguarda la stabilità e la prevedibilità del regime fiscale nel medio periodo. La frequente revisione normativa del perimetro delle ZES, la transizione verso la ZES Unica per il Mezzogiorno e le incertezze interpretative riguardo alle condizioni di mantenimento del credito d'imposta (es. continuità dell'attività per 5 anni, vincoli sulla delocalizzazione, divieti di cumulo con altri aiuti) hanno

generato un clima di incertezza tra gli operatori economici, ostacolando la programmazione degli investimenti e disincentivando in parte l'accesso alle misure⁷. Tali dinamiche risultano coerenti con quanto evidenziato in letteratura rispetto alla relazione negativa tra incertezza normativa e propensione all'investimento in contesti periferici⁸.

In sintesi, se da un lato il disegno del pacchetto fiscale delle ZES siciliane appare formalmente coerente con i principi di efficienza, selettività e proporzionalità richiesti dalla disciplina europea, dall'altro la limitata capacità di attuazione amministrativa, l'eterogeneità nella *governance* territoriale e la fragilità del tessuto imprenditoriale locale hanno finora limitato la portata degli effetti attesi. Rimane pertanto centrale, nelle sezioni successive, interrogarsi in modo analitico ed empirico sulla reale efficacia delle misure fiscali adottate, anche attraverso il confronto con altri strumenti di agevolazione territoriale (come le Aree Interne o i Contratti di Sviluppo) e l'analisi della loro capacità di generare *spillover* positivi su occupazione, valore aggiunto e attrattività estera.

4. Discussione dei risultati: interpretazioni, vincoli e implicazioni di *policy*

I risultati dell'analisi condotta nel paragrafo precedente, pur in presenza di limiti riconosciuti in termini di granularità del dato e di assenza di una chiara controparte controfattuale, offrono spunti di riflessione rilevanti circa l'effettiva capacità delle Zone Economiche Speciali (ZES) in Sicilia di incidere sulle dinamiche locali di sviluppo economico. In particolare, i dati suggeriscono l'esistenza di una eterogeneità territoriale marcata negli esiti delle politiche ZES, che appare riconducibile non solo a differenze nel disegno degli incentivi e nelle condizioni strutturali di partenza, ma anche a variabili istituzionali, infrastrutturali e amministrative⁹.

Il confronto tra la ZES della Sicilia Occidentale e quella della Sicilia Orientale mostra come, a fronte di un investimento complessivo e di un credito d'imposta richiesto sostanzialmente comparabili, la prima tenda a generare un impatto medio per impresa più elevato, soprattutto in termini di investimento e occupazione. Questo risultato può essere interpretato in chiave microeconomica come un effetto di

⁷ Significative le considerazioni svolte sull'argomento da: C. FONTANA, *La ZES Unica del Mezzogiorno: credito d'imposta per gli investimenti e prospettive di rilancio dello sviluppo socioeconomico territoriale*, in *Rassegna Tributaria*, n. 3, 2024, pp. 566-584; G.P. MANZELLA, *Vantaggi e rischi della ZES Unica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2024, pp. 201-220.

⁸ Studi recenti confermano che l'incertezza normativa riduce la propensione all'investimento. Vedasi, in particolare, lo Studio della BANCA D'ITALIA *"Incertezza e investimenti delle imprese: evidenze dall'Alto Adige"* (Occasional Paper n. 904 del 20 dicembre 2024). Questo Studio reca un'analisi della Banca d'Italia relativa alle imprese altoatesine descrivendo come un'impresa che si dichiara "incerta" circa l'evoluzione del fatturato presenti una probabilità inferiore di 3,6 punti percentuali di aumentare gli investimenti nell'anno successivo. Anche nella Relazione Annuale 2024, la Banca d'Italia evidenzia che gli investimenti in beni strumentali risultano penalizzati, in parte a causa del contesto internazionale incerto e della debolezza del settore manifatturiero. Inoltre, nei rapporti congiunturali emerge una crescente cautela tra le imprese, che segnalano condizioni sfavorevoli per investire e un rallentamento atteso della spesa in capitale fisso.

⁹ La differenza nei risultati delle ZES tra la Sicilia occidentale e orientale è spiegabile con le disparità nei contesti strutturali, amministrativi e infrastrutturali, nonché nella qualità e nella quantità delle risorse disponibili.

selezione: in contesti con maggiore concentrazione di medie e grandi imprese, la capacità di intercettare e utilizzare incentivi fiscali ad alta intensità risulta superiore, grazie a una maggiore solidità patrimoniale, competenze gestionali e accesso al credito. Viceversa, la ZES Orientale, con una platea più ampia di beneficiari ma valori medi inferiori, sembra assolvere più a una funzione di stimolo diffuso al tessuto delle PMI locali, con effetti potenzialmente più rilevanti in termini di inclusione economica ma meno visibili sul piano della trasformazione strutturale¹⁰.

In una prospettiva istituzionale e di economia applicata, tali esiti evidenziano l'importanza delle condizioni abilitanti locali – come la qualità della *governance*, la densità di servizi avanzati, la connettività logistica e digitale – nella determinazione dell'efficacia degli incentivi fiscali. La letteratura recente sul tema sottolinea come le politiche *place-based* siano particolarmente efficaci quando integrate in ecosistemi territoriali già in grado di assorbire e moltiplicare lo stimolo pubblico¹¹. In questo senso, la *performance* relativa delle due ZES siciliane non dipende soltanto dal *quantum* dell'incentivo, ma dalla capacità del territorio di tradurre l'incentivo in investimento produttivo stabile, attraverso meccanismi di accompagnamento, infrastrutturazione e sostegno alle competenze.

Il quadro che emerge pone quindi interrogativi critici rispetto al disegno e alla gestione delle ZES in Sicilia. In primo luogo, l'efficacia degli strumenti fiscali risulta compressa dalla frammentazione amministrativa e dalla debolezza della *governance* multilivello, che si manifesta in ritardi attuativi, ambiguità interpretative e scarsa cooperazione tra soggetti pubblici e privati. La transizione alla ZES Unica per il Mezzogiorno, sebbene teoricamente orientata al superamento di tali inefficienze, richiede ancora una piena attuazione e una valutazione sistematica degli effetti sul coordinamento verticale e sulla chiarezza normativa¹².

In secondo luogo, emerge la necessità di accompagnare gli incentivi fiscali con misure complementari di politica industriale, che rafforzino le capacità endogene dei territori: formazione tecnica, sostegno

¹⁰ Secondo i dati disponibili a fine 2022–inizio 2023, le Zone Economiche Speciali siciliane hanno attirato investimenti significativamente differenti: circa 6 milioni di euro previsti per la Sicilia Occidentale, mentre oltre 50 milioni di euro sono stati destinati alla Sicilia Orientale. Questi numeri evidenziano che, pur con volumi totali comparabili, l'impatto medio per impresa può risultare più elevato nella prima rispetto alla seconda.

¹¹ S. O. BECKER, I. GROSFELD, P. GROSJEAN, N. VOIGTLANDER, E. ZHURAVSKAYA, *Forced Migration and Human Capital: Evidence from Post-WWII Population Transfers*, in *American Economic Review*, vol. 110, no. 5, 2020, pp. 1430–1463; C. CRISCUOLO, R. MARTIN, H. G. OVERMAN, J. V. REENEN, *Some Causal Effects of an Industrial Policy*, in *American Economic Review*, vol. 109, no. 1, 2019, pp. 48–85.

¹² La transizione verso la ZES Unica per il Mezzogiorno mira a superare la frammentazione implementativa e rafforzare la *governance*, ma sul campo emergono rilevanti criticità. Ad esempio, secondo la FASI, la *governance* centralizzata presso la Presidenza del Consiglio, se da un lato favorisce coordinamento e razionalizzazione, rischia anche di complicare le procedure e rallentare l'attuazione. La Corte dei Conti, nella sua relazione del novembre 2024, ha evidenziato la necessità di adottare misure correttive per garantire efficacia ed efficienza amministrativa, anche attraverso l'approvazione del Piano strategico entro i termini previsti. Inoltre, la Confederazione Nazionale dell'Artigianato (CNA) di Catania rileva che il credito d'imposta, *ab initio* fissato al 60 % per le piccole imprese, si riduce drasticamente a circa il 10 % a causa del rapporto sbilanciato tra richieste e risorse disponibili.

all'innovazione, internazionalizzazione delle imprese, digitalizzazione dei processi produttivi. Senza tali politiche complementari, il rischio è che gli incentivi si traducano in effetti di breve periodo o, peggio, in comportamenti opportunistici privi di reale impatto sullo sviluppo locale.

Un'ulteriore implicazione riguarda il monitoraggio e la valutazione delle ZES, che oggi risultano ancora troppo deboli in Italia. In assenza di un sistema informativo integrato, accessibile e interoperabile, capace di tracciare in modo tempestivo e disaggregato gli effetti delle politiche fiscali territoriali, risulta difficile orientare le scelte di *policy* su basi *evidence-based*. L'esperienza di altri Paesi europei – si pensi ai sistemi di valutazione delle politiche regionali in Germania o in Polonia – mostra come l'integrazione tra dati fiscali, occupazionali e settoriali sia un prerequisito per una valutazione controfattuale robusta, capace di distinguere tra effetti causali e correlazioni spurie.

Infine, i risultati ottenuti confermano un'esigenza più ampia di riflessione sul modello di sviluppo regionale per il Mezzogiorno. Le ZES, se intese come strumento isolato, rischiano di produrre effetti marginali e temporanei; se invece collocate in una strategia integrata di lungo periodo, fondata su innovazione, capitale umano e infrastrutture intelligenti, possono rappresentare un catalizzatore importante per l'attivazione di nuovi cicli di sviluppo. In questa prospettiva, la Sicilia rappresenta un laboratorio emblematico, in cui coesistono criticità storiche e potenzialità straordinarie, e in cui le politiche fiscali localizzate devono necessariamente dialogare con le altre dimensioni della *policy* economica: la logistica portuale, la valorizzazione delle filiere agroindustriali, l'economia verde, la transizione energetica.

In conclusione, l'analisi condotta indica che la valutazione dell'efficacia delle ZES in Sicilia non può prescindere da un approccio sistemico e multidimensionale. Occorre dunque rafforzare i meccanismi di pianificazione integrata, *accountability* territoriale e valutazione *ex post*, per evitare che le ZES si trasformino da opportunità strategiche a meri strumenti di defiscalizzazione inefficiente. Le sfide poste dalla crisi climatica, dalla competizione globale e dal riassetto delle catene del valore richiedono un ripensamento strutturale delle politiche regionali, di cui le ZES possono e devono essere solo una componente coerente e integrata.

5. Proposta di *policy* e riforma del modello ZES: verso una strategia integrata e condizionata di sviluppo regionale

L'evidenza emersa dalle analisi empiriche condotte e dall'attuale quadro economico suggerisce con chiarezza che le ZES, per assolvere efficacemente alla funzione di catalizzatori dello sviluppo territoriale, devono essere inserite all'interno di una cornice di *policy* coerente, multilivello e orientata a risultati verificabili. In Italia, e in particolare nel contesto siciliano, il disegno e l'attuazione delle ZES hanno finora

sofferto di tre principali limiti strutturali: (i) un approccio prevalentemente fiscale e non integrato; (ii) un'eccessiva frammentazione istituzionale e regolativa; (iii) l'assenza di un sistema di valutazione sistematica *ex ante* ed *ex post*¹³. Alla luce di tali criticità, si propone una riforma complessiva del modello italiano delle ZES, fondata su cinque assi strategici di intervento.

5.1. Riorientamento del paradigma da “fiscale-centrico” a “condizionato e integrato”

Il primo asse riguarda il superamento dell'approccio fiscale-centrico che ha caratterizzato la fase iniziale del modello italiano. La letteratura economica ha più volte evidenziato come gli incentivi fiscali, in assenza di capacità amministrativa, capitale umano adeguato e infrastrutture funzionali, producano effetti limitati o transitori¹⁴. Si propone, pertanto, di adottare un modello di incentivazione condizionata e modulata, in cui i benefici fiscali (es. credito d'imposta) siano subordinati a criteri selettivi di qualità progettuale e di coerenza con le strategie regionali di sviluppo (RIS3), con premi addizionali per investimenti ad alto contenuto tecnologico, sostenibilità ambientale e impatto occupazionale femminile o giovanile.

5.2. Rafforzamento della *governance* multilivello e dei presidi territoriali

La recente istituzione della ZES Unica per il Mezzogiorno ha formalmente segnato il passaggio da una *governance* frammentata a un modello centralizzato, ma rischia di produrre un'ulteriore distanza tra centri decisionali e territori, in assenza di adeguati presidi locali dotati di autonomia funzionale e capacità progettuale¹⁵.

Un profilo di particolare complessità, emerso con evidenza nella fase di attuazione del credito d'imposta per gli investimenti nelle Zone Economiche Speciali e oggi acuito dalla transizione verso una ZES unica a livello nazionale, riguarda la presenza di rilevanti incertezze interpretative che si concentrano, in particolare, su tre snodi concettuali: la cumulabilità dell'agevolazione con altri aiuti, l'applicazione del divieto di delocalizzazione e la determinazione della durata degli obblighi di investimento e mantenimento. Sotto il primo profilo, la questione del cumulo si intreccia con il rispetto dei limiti di intensità di aiuto previsti dalla normativa unionale (art. 107, par. 3, lett. a) e c), TFUE; Reg. UE n.

¹³ Invero, la mancanza di una valutazione sistematica – sia *ex ante* che *ex post* – rappresenta una criticità per la *governance* delle ZES in Italia. Non esiste al momento una base conoscitiva ufficiale né un monitoraggio centralizzato degli impatti reali delle ZES, nonostante siano state introdotte già dal 2017. Questo limita la capacità di misurare e confrontare i risultati ottenuti, riducendo trasparenza e rendicontazione pubblica. Si consideri, inoltre, che il Piano strategico previsto per la ZES Unica, pur avendo il potenziale di integrare politiche industriali e infrastrutturali, richiede un'attuazione coerente, scelte precise e procedure chiare per essere efficace.

¹⁴ FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (FMI) – *Fiscal Monitor*, April 2016; IMF Policy Paper 2015 – *Fiscal Policy and Long-Term Growth*; ODI Global, *Reform or Replace? Three country perspectives on the use of tax incentives for structural transformation*, testo consultabile sul sito odi.org.

¹⁵ S. VILLANI, *Porti franchi e ZES: dai vantaggi spesso mitizzati ai gravi rischi di evasione fiscale*, in *Diritto e processo tributario*, n. 2, 2023, pp. 247-304.

651/2014), sollevando dubbi circa il coordinamento tra il credito d'imposta ZES e le ulteriori misure agevolative, incluse quelle finanziate attraverso il PNRR e gli aiuti "*de minimis*". In assenza di criteri interpretativi uniformi, la prassi applicativa ha mostrato approcci disomogenei da parte dei soggetti beneficiari e delle autorità competenti, con effetti distorsivi sul piano della certezza giuridica e del principio di parità di trattamento. Il secondo nodo riguarda il divieto di delocalizzazione, inteso come vincolo di localizzazione territoriale dell'investimento per un periodo minimo (cinque anni, ovvero tre per le PMI), pena la decadenza dal beneficio. La transizione alla ZES unica pone interrogativi circa la tenuta del vincolo nel caso di trasferimenti infraterritoriali all'interno della stessa area agevolata e sulla compatibilità di tali ipotesi con il principio di proporzionalità delle sanzioni. Non meno problematico risulta il profilo della durata dell'impegno, in particolare in relazione alla conservazione degli *asset* e dei livelli occupazionali, anche in presenza di eventi sopravvenuti non imputabili al beneficiario. L'assenza di indicazioni puntuali circa la decorrenza effettiva del periodo di mantenimento, nonché la lacunosità dei meccanismi di salvaguardia in ipotesi di inadempimento parziale o involontario, determina un'oggettiva aleatorietà nell'applicazione del regime. In tutti e tre gli ambiti, la stratificazione normativa e la carenza di una prassi amministrativa consolidata rendono evidente l'esigenza di un intervento chiarificatore, in grado di assicurare coerenza interpretativa, equilibrio tra esigenze di sviluppo e controllo degli aiuti, e piena conformità ai principi costituzionali e unionali di legalità, proporzionalità e affidamento legittimo.

Si propone la creazione di Agenzie Territoriali ZES con competenze tecnico-operative, articolate su base regionale, incaricate di facilitare la progettazione degli investimenti, accompagnare le imprese nel processo autorizzativo e monitorare l'impatto degli interventi. Tali agenzie dovrebbero operare in stretto raccordo con le Regioni, le Autorità Portuali, i Consorzi ASI e i Centri per l'Impiego, secondo logiche di cooperazione orizzontale e verticale¹⁶.

5.3. Integrazione funzionale con le politiche di sviluppo industriale e infrastrutturale

Un'efficace politica ZES non può esistere in isolamento rispetto alle altre politiche industriali e di coesione¹⁷. Si propone l'integrazione strutturale del modello ZES con i principali strumenti di politica economica attivi nel Mezzogiorno: Contratti di sviluppo, Accordi di programma, Strategia Nazionale

¹⁶ La piena realizzazione delle promesse della ZES Unica per il Mezzogiorno richiede un'effettiva collaborazione multilivello, che oggi risulta limitata. La Corte Costituzionale ha già richiamato la necessità di meccanismi di cooperazione "adequati e non marginali tra Stato e Regioni", specialmente in contesti di attribuzione di funzioni, per garantire sussidiarietà e leale collaborazione (Corte Cost., sentenza n. 7 del 27 gennaio 2016, consultabile all'indirizzo www.cortecostituzionale.it). Di pari rilievo, la normativa prevede che i Commissari straordinari delle ZES operino con un supporto tecnico-amministrativo per garantire efficacia, ma ciò avviene ancora in parte attraverso strutture centrali come l'Agenzia per la Coesione Territoriale, senza una chiara articolazione regionale autonoma e radicata.

¹⁷ Cfr. A. PIRAINO, *Zone economiche speciali (Zes): un'occasione mancata per lo sviluppo del mezzogiorno?*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 1, 2023, pp. 107-134.

Aree Interne, PNRR, Politica di Coesione 2021–2027. Tale integrazione può avvenire attraverso meccanismi di cofinanziamento e di convergenza progettuale, con particolare attenzione alla connessione tra aree ZES e nodi logistici (porti, interporti, zone retroportuali), all’efficienza energetica e all’accessibilità digitale.

Nel contesto siciliano, ciò comporta, ad esempio, il rafforzamento delle connessioni intermodali tra le ZES e i principali poli produttivi (Termini Imerese, Catania-Misterbianco, Gela, Siracusa-Priolo), la valorizzazione delle infrastrutture portuali in chiave *green port*, e l’utilizzo delle ZES come strumenti per attrarre investimenti nei settori strategici regionali (agroalimentare avanzato, energie rinnovabili, tecnologie per l’acqua e la resilienza climatica).

5.4. Istituzione di un sistema nazionale di valutazione d’impatto delle ZES

Una carenza rilevante dell’attuale modello è rappresentata dall’assenza di un sistema strutturato di valutazione degli effetti delle ZES. Si propone l’istituzione di un Osservatorio Nazionale per le Zone Economiche Speciali, in grado di raccogliere, armonizzare e analizzare i dati su investimenti, occupazione, gettito fiscale, *spillover* settoriali, qualità del lavoro e impatto ambientale. L’Osservatorio dovrebbe operare secondo principi di trasparenza e *accountability*, rendendo disponibili *open data* aggiornati e disaggregati, e supportare le istituzioni centrali e locali nella valutazione *ex ante* delle proposte progettuali, nella misurazione degli effetti netti (mediante metodologie controfattuali: *diff-in-diff*, *matching*, *synthetic control*) e nella ricalibratura periodica delle *policy*.

5.5. Condizionalità territoriale e differenziazione degli strumenti

Infine, si propone di superare l’uniformità dello strumento ZES, introducendo un principio di differenziazione territoriale basato su una valutazione preliminare del potenziale trasformativo dei territori. In altre parole, non tutte le ZES dovrebbero beneficiare degli stessi strumenti: si possono prevedere ZES ad alto impatto (*hub* logistico-industriali con forte capacità di assorbimento degli investimenti) e ZES ad alta fragilità (aree periferiche o interne), con strumenti e obiettivi differenziati. Le prime possono puntare su incentivi fiscali e integrazione nelle filiere globali; le seconde necessitano di politiche strutturali, sostegno alle *startup* locali, formazione avanzata e incentivi alla residenzialità di impresa. Tale logica consente di superare il paradigma “*one-size-fits-all*”, in favore di una strategia basata sulla *place-sensitive economic policy*.

6. Research Agenda: prospettive di approfondimento scientifico

L'esame approfondito delle caratteristiche fiscali e degli impatti economici delle Zone Economiche Speciali (ZES) in Sicilia ha messo in luce una pluralità di criticità, riconducibili a incertezze normative, difficoltà operative e risultati eterogenei sul piano socio-economico.

Tali elementi non solo complicano l'attività di valutazione delle politiche pubbliche, ma al tempo stesso offrono una base fertile per l'elaborazione di nuove traiettorie di ricerca, sia teoriche sia empiriche, con potenziali ricadute anche di tipo normativo.

Alla luce di quanto emerso, si propone una *roadmap* di ricerca strutturata attorno a quattro direttrici fondamentali, finalizzate a colmare le principali lacune conoscitive e a consolidare la base scientifica a sostegno della progettazione e implementazione delle politiche di sviluppo regionale e nazionale.

6.1. Valutazione controfattuale e misurazione degli effetti netti delle ZES

Una prima linea di ricerca prioritaria riguarda l'elaborazione di modelli econometrici robusti per la valutazione controfattuale degli effetti delle ZES sul territorio, distinguendo tra impatti fiscali (entrate tributarie perse e recuperate), occupazionali (posti di lavoro netti creati), produttivi (aumento del valore aggiunto locale) e ambientali. L'applicazione sistematica di tecniche quali *difference-in-differences*, *synthetic control methods* e *propensity score matching*, eventualmente supportate da microdati fiscali anonimi (si considerino, per esemplificare, i dati Agenzia delle Entrate, INPS, ISTAT), consentirebbe di quantificare l'effetto netto delle politiche ZES rispetto a scenari *baseline* e rispetto ad altri strumenti di politica territoriale.

6.2. Studio della *compliance fiscale* e del comportamento delle imprese beneficiarie

Un secondo asse di indagine riguarda l'analisi del comportamento delle imprese che operano all'interno delle ZES, con particolare attenzione ai temi della *compliance fiscale*, dell'uso opportunistico degli incentivi e della permanenza degli investimenti nel medio-lungo periodo. Ricerche basate su approcci di *law & economics* potrebbero contribuire a comprendere se e come il disegno del beneficio fiscale influenzi le scelte di localizzazione, la pianificazione fiscale aggressiva e la stabilità delle iniziative imprenditoriali. In tale ambito, l'analisi giuridica comparata può offrire importanti spunti per il miglioramento del quadro normativo italiano, confrontandolo con altri sistemi giurisdizionali che adottano regimi fiscali territorializzati.

6.3. Effetti distributivi e territoriali delle politiche fiscali *place-based*

Un terzo campo di ricerca ancora largamente inesplorato in Italia riguarda gli effetti redistributivi delle ZES, sia in senso verticale (tra livelli istituzionali: Stato, Regioni, Comuni), sia in senso orizzontale (tra territori con e senza ZES). L'analisi dell'equità territoriale e della giustizia fiscale differenziale rappresenta un terreno di confronto importante tra economisti pubblici e giuristi tributari, soprattutto alla luce delle tensioni tra principio di uguaglianza tributaria (art. 53 Cost.) e principio di differenziazione territoriale (art. 116, comma 3, Cost.). Occorre indagare se gli strumenti ZES favoriscano una convergenza reale dei territori o se rischino di ampliare i divari interni, premiando aree già dotate di vantaggi comparati.

6.4. Prospettive di riforma del diritto tributario territoriale nell'ambito delle ZES

Infine, si auspica l'avvio di una riflessione scientifica più ampia e sistematica sulle interazioni tra diritto tributario nazionale e politiche di fiscalità differenziata su base territoriale, superando l'approccio frammentario attualmente dominante. Una tale riflessione dovrebbe affrontare temi quali: (i) la possibilità di introdurre un "statuto fiscale" delle ZES a livello organico e codificato; (ii) i criteri di compatibilità con la normativa sugli aiuti di Stato; (iii) il coordinamento tra agevolazioni fiscali nazionali e incentivi regionali; (iv) l'uso del sistema fiscale come leva per l'attrazione selettiva di investimenti coerenti con gli obiettivi della transizione ecologica e digitale. A tal fine, si rende necessaria una sinergia metodologica tra analisi normativa, valutazione economica e *policy design*.

Queste direttrici di ricerca non solo appaiono coerenti con le esigenze di trasparenza, *accountability* e razionalizzazione dell'intervento pubblico, ma si pongono anche come preconditione per il consolidamento di un modello ZES realmente efficace, sostenibile e costituzionalmente compatibile. Grazie alla sua collocazione strategica nel Mediterraneo, alla complessità del suo assetto istituzionale e alla specificità del contesto economico, la Sicilia si presta ad essere considerata come un terreno privilegiato per sperimentazioni avanzate in materia di fiscalità differenziata. Tale esperienza può offrire spunti rilevanti per la definizione di modelli fiscali territoriali innovativi, selettivi e funzionali alla promozione dello sviluppo locale.

7. Conclusioni: bilancio critico, implicazioni sistemiche e prospettive evolutive

L'analisi svolta nel presente contributo consente di sviluppare una riflessione articolata e multidimensionale sul funzionamento delle ZES in Sicilia, con particolare riferimento ai profili fiscali, alla loro implementazione pratica e all'impatto economico-territoriale osservabile. In un'ottica integrata di diritto tributario ed economia applicata, le ZES emergono come strumenti complessi di politica economica, il cui successo non può essere valutato sulla base della sola esistenza di agevolazioni fiscali,

ma va misurato in relazione alla loro capacità di generare trasformazioni strutturali, attrarre investimenti produttivi sostenibili e contribuire alla riduzione dei divari regionali.

Dal punto di vista tributario, le ZES siciliane riflettono un impianto normativo coerente con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, ma ancora caratterizzato da elementi di instabilità, eccessiva frammentazione regolamentare e limitata certezza del diritto. La previsione del credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, pur essendo uno strumento formalmente solido e potenzialmente incisivo, ha manifestato limiti attuativi rilevanti: ambiguità interpretative in sede di applicazione, incertezze circa la cumulabilità con altri incentivi, criticità nei tempi di autorizzazione e nelle procedure di rendicontazione. Tali aspetti evidenziano la necessità di un rafforzamento dell'infrastruttura giuridica e amministrativa che sorregge il regime fiscale delle ZES, anche attraverso meccanismi più efficaci di raccordo tra legislazione statale e prassi attuative locali.

Sul piano economico, i dati elaborati suggeriscono che gli effetti delle ZES in Sicilia, pur variabili in intensità e distribuzione territoriale, sono finora riconducibili a un impatto moderatamente positivo in termini di investimento per impresa e occupazione generata, ma ancora limitato nella capacità di produrre *spillover* diffusi, innovazione sistemica e trasformazione industriale. In assenza di un forte accompagnamento infrastrutturale, formativo e istituzionale, il rischio è che gli incentivi fiscali si traducano in vantaggi temporanei per una quota ristretta di imprese, senza innescare un reale processo di sviluppo endogeno.

A livello sistemico, la recente istituzione della ZES Unica per il Mezzogiorno rappresenta una svolta potenzialmente positiva sul piano della semplificazione normativa e della concentrazione delle responsabilità, ma richiede un attento bilanciamento tra razionalizzazione centrale e presidio territoriale. La Sicilia, con le sue peculiarità logistiche, socioeconomiche e istituzionali, necessita di modelli di *governance* flessibili e radicati nel contesto locale, capaci di integrare le politiche fiscali con le strategie regionali di sviluppo, con i programmi cofinanziati europei (FESR, FSE+, PNRR), e con le traiettorie della transizione ecologica e digitale.

Da un punto di vista comparato, il caso siciliano conferma quanto rilevato da una parte significativa della letteratura¹⁸: le politiche di incentivazione territoriale funzionano solo quando sono progettate con attenzione al contesto specifico (*"place-sensitive"*), supportate da una solida capacità amministrativa (*"institutional thickness"*) e accompagnate da strumenti di monitoraggio rigorosi e indipendenti. In tal senso, il futuro delle ZES in Sicilia – e nel Mezzogiorno più in generale – dipende in modo cruciale dalla capacità del sistema pubblico di costruire un *framework* integrato, misurabile e sostenibile di politiche territoriali.

¹⁸ A. RODRÍGUEZ-POSE, *Institutions and the fortunes of territories*, in *Regional Science Policy & Practice*, vol. 12, no. 3, 2020, pp. 369-552; S. IAMMARINO, A. RODRÍGUEZ-POSE, M. STORPER, *Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications*, in *Journal of Economic Geography*, vol. 19, no. 2, 2019, pp. 273-298.

In termini prospettici, si ritiene essenziale:

- Rafforzare la certezza giuridica e la prevedibilità dei regimi fiscali, attraverso linee guida unificate, sportelli unici digitali e automatizzazione dei processi di autorizzazione;
- Integrare le ZES in una visione strategica di sviluppo regionale, superando l'approccio meramente agevolativo e valorizzando la complementarità con altri strumenti (contratti di sviluppo, aree interne, PNRR, filiere produttive);
- Istituire un sistema nazionale di valutazione indipendente degli effetti delle ZES, basato su microdati fiscali, registri amministrativi e indicatori socioeconomici, con applicazione sistematica di metodi econometrici controfattuali;
- Riformare la *governance* delle ZES mediante modelli di sussidiarietà operativa, in cui le strutture centrali coordinano ma i territori co-progettano, realizzano e monitorano.

A ben vedere, la vicenda delle ZES siciliane evidenzia tanto il potenziale trasformativo quanto la fragilità delle politiche *place-based* nel contesto italiano. Una vera riforma non può limitarsi al perfezionamento tecnico degli incentivi fiscali, ma deve includere un ripensamento più ampio del ruolo dello Stato nelle politiche di coesione, della struttura istituzionale multilivello e della funzione redistributiva del diritto tributario territoriale. Solo in tal modo sarà possibile evitare che le ZES si esauriscano in una nuova stagione di opportunità mancate, e farne invece uno strumento capace di contribuire alla ricostruzione di un modello di sviluppo regionale equo, competitivo e resiliente. In definitiva, l'efficace attuazione delle Zone Economiche Speciali (ZES) in Sicilia esige un'architettura normativa e amministrativa saldamente ancorata ai principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, quali corollari imprescindibili dello Stato di diritto, tutelati tanto a livello costituzionale (artt. 3, 41, 97 Cost.) quanto nell'ordinamento dell'Unione Europea. La previsione di regimi agevolativi e semplificazioni procedurali, seppur orientata a finalità di sviluppo territoriale e riequilibrio socio-economico, non può prescindere da un quadro di regole stabili, coerenti e prevedibili, idoneo a tutelare l'affidamento legittimamente riposto dagli operatori economici nelle determinazioni normative e amministrative. Sul piano sovranazionale, tale esigenza si salda con i criteri di compatibilità degli aiuti di Stato ex art. 107 TFUE e con il rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza e parità di trattamento, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Solo un approccio sistemico, capace di coniugare le peculiarità del contesto territoriale con i vincoli costituzionali ed eurounitari, potrà garantire che le ZES si configurino come strumenti efficaci di politica economica, nel rispetto dell'ordine giuridico complessivo e dei diritti soggettivi coinvolti.