



Fondazione Bruno Visentini

STUDIO SULLE
ZONE ECONOMICHE SPECIALI

REALIZZATO CON IL CONTRIBUTO DI



A cura di:

Dott.ssa Sabrina Tranquilli

Direzione Scientifica della Fondazione Bruno Visentini:

Prof. Gustavo Visentini

Coordinamento dello Studio:

Avv. Alfonso Papa Malatesta

Dicembre 2018

STUDIO SULLE *ZONE ECONOMICHE SPECIALI*

INDICE

PARTE I

FINALITÀ E OPPORTUNITÀ

1. Premessa, impostazione metodologica, obiettivi e struttura della ricerca
2. Le origini del concetto di zona franca dalla portualità italiana al contesto globale
3. Definizioni e tipologie di “ZES” negli studi giuridici
4. Opportunità: ricadute macro e micro economiche delle “ZES”
 - 4.1. I porti franchi come strumento per il sostegno dell’economia post “Brexit”
5. Finalità: le ZES come strumento dell’intervento pubblico per lo sviluppo dell’economia locale e nazionale
 - 5.1. La compatibilità tra le ZES e la normativa euro-unitaria sugli aiuti di Stato
6. Comparazione con le esperienze, consolidate, di ZES nell’Unione Europea
 - 6.1. La Zona Franca di *Shannon* in Irlanda
 - 6.2. La *Zona franca* di Madeira, in Portogallo (“*Centro Internacional de Negócios da Madeira*”)
 - 6.3. Le Zone economiche speciali in Lettonia (“*Speciālajās ekonomiskajās zonās*”)
 - 6.4. Le zone economiche speciali in Polonia (“*Specjalne Strefy Ekonomiczne*”)
 - 6.4.1. La riforma dell’agosto 2018, oltre le ZES?
7. Le zone economiche speciali e le zone logistiche speciali in Italia
 - 7.1 Il Parere della Conferenza unificata sullo schema del DPCM (favorevole, ma con osservazioni)
 - 7.2. Il Parere del Consiglio di Stato sullo schema del DPCM (favorevole, ma con osservazioni)
 - 7.3. La fase di attuazione prevista dalla normativa primaria e regolamentare

PARTE II

LOCALIZZAZIONE, ORGANIZZAZIONE E GESTIONE

1. La localizzazione delle “ZES”
2. Gli obiettivi di pianificazione territoriale
3. La gestione delle “ZES”

PARTE III

CRITERI DI SELEZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI

1. Disciplina e principi applicabili alle procedure selettive
2. Finalità della selezione
3. Destinatari dell’avviso
4. Aree ZES oggetto della manifestazione di interesse
5. Tipologie di attività
6. Profili di responsabilità precontrattuale della p.a. e tutela dell’affidamento degli operatori interessati
7. Modello di avviso

PARTE IV

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

1. Le ZES tra (de)regolazione e semplificazione
2. La semplificazione dei procedimenti amministrativi nelle ZES e ZLS italiane

PARTE V

INCENTIVI FISCALI E REGIME DOGANALE

1. Introduzione sulla questione oggetto di studio: il rapporto tra Zone franche doganali e ZES-ZLS
2. Le “zone franche”: caratteri generali per una definizione
3. La disciplina eurounitaria sulle “zone franche”: ricostruzione e evoluzione.

- 3.1 La disciplina sulle zone franche nel Codice doganale dell'UE
- 3.2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE
- 3.3. Le ZFD nell'Unione Europea e il rischio di evasione fiscale
4. L'esperienza italiana e l'evoluzione della disciplina
 - 4.1. Le "ZFD" in Italia
5. Il rapporto tra la disciplina eurounitaria e nazionale sulle ZFD e il riparto di competenze tra Stato e regioni
6. Le "ZES" e "ZLS" italiane e la mancata istituzione di ZFD intercluse: un'ipotesi di *proposta legislativa*

PARTE I

FINALITÀ E OPPORTUNITÀ

SOMMARIO 1. Premessa, impostazione metodologica, obiettivi e struttura della ricerca - 2. Definizioni e tipologie di ZES negli studi giuridici - 3. Opportunità: ricadute macro e micro economiche delle “ZES” - 4. Finalità: le ZES come strumento dell’intervento pubblico per lo sviluppo dell’economia locale e nazionale - 4.1. I porti franchi come strumento per il sostegno dell’economia post “Brexit” - 4.2 La compatibilità tra le ZES e la normativa euro-unitaria sugli aiuti di Stato - 5. Le esperienze degli altri paesi europei - 5.1. Lettonia - 5.2. Polonia - 5.3. Irlanda - 5.4. Portogallo/Madeira - 6. Quadro normativo italiano 6.1 Il Parere della Conferenza unificata sullo schema del DPCM (favorevole, ma con osservazioni) - 6.2. Il Parere del Consiglio di Stato sullo schema del DPCM (favorevole, ma con osservazioni)

1. PREMessa, IMPOSTAZIONE METODOLOGICA, OBIETTIVI E STRUTTURA DELLA RICERCA

I numerosi studi che hanno analizzato sotto il profilo economico, giuridico e socio-economico il complesso e eterogeneo fenomeno delle “Zone economiche speciali” (di seguito anche solo “ZES”) ne dimostrano l’emersione pressoché spontanea, non riconducibile ad uno schema comune, privo di un’impostazione teorica unitaria¹.

¹ Cfr. tra i più recenti, CIIP, *Special Economic Zones An Operational Review of Their Impacts*, 2017, 1; FIAS, *The multi-donor investment climate advisory service of the World Bank Group, Special Economic Zones performance, lessons learned, and implications for zone development*, Washington, The World Bank Group, 2008.

La legislazione e la regolazione delle ZES oltre ad incidere su ambiti eterogenei dell'ordinamento, si differenzia da paese a paese e spesso da zona a zona.

In via del tutto preliminare, il concetto di ZES può essere introdotto riconducendolo a quelle aree circoscritte, situate all'interno dei confini territoriali di uno Stato, in cui vige un regime normativo o amministrativo differenziato (*speciale*) che si discosta in parte o totalmente da quello (ordinario) del paese in cui tali zone sono collocate, finalizzato a incentivare e agevolare le attività e operazioni che si svolgono al suo interno, non solo di stampo economico.

Le numerose e eterogenee esperienze delle ZES, diffuse a livello globale sono accomunate dalla loro finalizzazione ad attrarre investimenti dall'estero, per incentivare la creazione di imprese, lavoro a livello locale e per facilitare gli scambi o lo sviluppo di nuove competenze e tecnologie, generando sinergie, *networks* e innovazione. Alcune delle esperienze ZES sono nate con l'obiettivo di rilanciare un determinato settore del mercato o una determinata area o regione, affinché, in un secondo momento, tutto il territorio nazionale potesse beneficiare della ripresa economica locale.

L'istituzione delle ZES è generalmente sostenuta da un pacchetto di misure (agevolazioni tributarie, fiscali, doganali, de-regolazione, de-burocratizzazione amministrativa) per attrarre gli investitori.

Come si vedrà *infra*, nel 2017 anche l'Italia ha iniziato il suo percorso verso la creazione delle *Zone Economiche Speciali* e delle *Zone Logistiche Speciali* (ZLS) che sorgeranno in collegamento funzionale con i principali porti italiani². Tali zone

² D.I. n. 91/2017, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2017, n. 123 (in G.U. 12 agosto 2017, n. 188), recante "*disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*", il cui regime è stato parzialmente esteso anche alle restanti regioni italiane dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205, legge di bilancio 2018, pubblicata in G.U. n. 302 del 29 dicembre 2017. Nel momento in cui si scrive alcune regioni dell'Italia meridionale (Campania e Calabria) hanno

saranno istituite, prevalentemente, in aree portuali, retroportuali o in tessuti urbanizzati e industrializzati ad essi funzionalmente connesse, sicché sarà compito delle Regioni individuare e pianificare, di concerto con i comuni interessati, le operazioni necessarie per l'istituzione delle ZES³.

Se le ZES costituiscano uno strumento idoneo per la ripresa dell'economia è una questione che spetta all'indagine delle scienze economiche⁴.

L'obiettivo del presente studio è invece quello di analizzare, dal punto di vista giuridico, alcune delle esperienze europee e il loro funzionamento all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, per confrontarle con la regolazione e gli strumenti scelti dallo Stato e dalle regioni italiane.

A tal fine lo studio è stato diviso in sei parti.

Nella prima parte, dopo una breve ricostruzione storica sul fenomeno globale (tutt'altro che nuovo) delle ZES, si esamineranno le diverse, attuali, tendenze all'interno dell'Unione europea fornendo un quadro generale sulle esperienze europee maggiormente consolidate in Polonia, Lettonia, Portogallo e Irlanda.

Come si vedrà, la Polonia si avvia infatti a superare il "modello ZES" e lo scorso agosto ha approvato una nuova legge per estendere i vantaggi fiscali all'intero territorio nazionale. Altri Stati membri, come la Lettonia e l'Italia, hanno invece aumentato il numero delle ZES o le hanno introdotte per la prima volta in aree portuali strategiche. Alcuni studi dimostrano che la creazione di nuovi "porti

già ottenuto l'approvazione della loro "proposta ZES", mentre altre (come Puglia e Lazio) stanno inviando la loro proposta al governo italiano.

³ Ai sensi dell'art. 4, comma 6, del citato d.l. n. 91, "La Regione formula la proposta di istituzione della ZES, specificando le caratteristiche dell'area identificata").

⁴ Come si vedrà nel presente lavoro, nonostante la loro lunga storia, continuità e dinamismo adattativo l'efficacia delle ZES in termini di sviluppo rimane una questione controversa tra gli economisti.

franchi” nel Regno Unito costituirebbe un utile strumento per superare futuri scenari economici negativi di fronte alla "Brexit".

L’analisi si è concentrata sui seguenti punti chiave della legislazione nei suddetti Stati membri:

- (i) la tipologia dei benefici (fiscali, tributari o amministrativi) accordati;
- (ii) il sistema di localizzazione delle aree;
- (iii) la *governance* delle aree;
- (iv) i criteri adottati per la selezione degli investitori;
- (v) il regime doganale “franco” eventualmente istituito.

Le successive parti della ricerca utilizzano i dati raccolti nella prima parte per esaminare le questioni problematiche legate all’istituzione delle ZES, cercando di delineare dei modelli generali.

La seconda parte analizza le questioni legate all’estensione e alla localizzazione delle ZES e alla loro organizzazione gestionale.

La terza parte riguarda l’individuazione dei criteri per la selezione degli investitori.

La quarta parte esamina il regime della semplificazione amministrativa.

L’ultima parte, infine, esamina la questione dell’istituzione all’interno delle ZES di zone franche doganali.

2. LE ORIGINI DEL CONCETTO DI ZONA FRANCA DALLA PORTUALITÀ ITALIANA AL CONTESTO GLOBALE

L’emersione del fenomeno di zone con regimi speciali rispetto a quelli ordinari è stata ricondotta alla nascita dei porti franchi (“*free ports*”), città franche e zone franche dell’Europa del XXII secolo⁵, periodo in cui fiorivano gli scambi mercantili

⁵ N. Koehn *The power of Commerce: Economy and governance in the first British empire* (1994)

e si volevano superare le barriere geografiche senza tuttavia spalancare le porte del mercato interno a merci straniere⁶.

In realtà il concetto di zone con regimi amministrativi speciali nasce in stretta connessione con lo sviluppo dei traffici portuali già durante l'Impero Romano.

Uno dei primi "porti franchi" di cui si ha conoscenza venne infatti istituito in Grecia, nel 167 a.C., durante l'ascesa del potere imperiale romano sull'isola di Delos.

Roma dichiarò che Delos era un porto aperto a tutti i mercanti, dove gli scambi sarebbero stati liberi dalle tasse. La misura, radicale e rivoluzionaria, aveva il preciso obiettivo di contrastare la potenza marittima di Rodi e di far diventare la città portuale il principale baricentro di benessere e commercio, beneficiando della distruzione della città portuale di Corinto (avvenuta nel 146 a.C.). In quegli anni, la nuova classe dell'élite romana cercava i prodotti dall'Est (schiavi, grano, profumi, unguenti, statue di bronzo e marmo, articoli in metallo, specialità culinarie, tessuti), molti dei quali passavano attraverso Delos.

Come esattamente i porti franchi siano sorti nella prima Europa moderna è invece ancora oggetto di un vivace dibattito scientifico⁷ tra gli storici di tutto il mondo dove Livorno, Genova e altre città italiane sono considerati *leading cases* di un nuovo e particolare modo di attrarre il commercio⁸.

Nel 1566 Cosimo I, Granduca di Toscana, riformò il regime doganale della città di Livorno (Statuto della Dogana Livornese), garantendo l'immunità generale dei cittadini dai debiti contratti fuori dallo stato e prima che si stabilissero a Livorno. Cosimo I aveva l'obiettivo di sfruttare le rinnovate possibilità offerte dal nuovo

⁶ B. Worsley, *Free ports, the Nature and Necessitie of Them Stated*, London 1652.

⁷ Si v. il progetto di ricerca avviato dall'Università di Helsinki per una ricostruzione bibliografica e storica sui porti franchi: <https://www.helsinki.fi/en/researchgroups/a-global-history-of-free-ports>

⁸ C. Tazzara, "Managing Free Trade in Early Modern Europe: Institutions, Information, and the Free Port of Livorno", in *The Journal of Modern History*, 86/3, 2014, 493-529.

assetto dei traffici marittimi del Mediterraneo, creando un unico complesso militare, navale ed economico-commerciale, strutturato nel sistema tripolare composto da Pisa, Livorno e Portoferraio.

Il figlio di Cosimo I de' Medici, Francesco I diede ulteriore impulso per l'ampliamento del borgo e nel 1575 incaricò l'architetto Bernardo Buontalenti di progettare la pianta della nuova città di Livorno. Tale progetto prevedeva la costruzione di un centro abitato chiuso all'interno di una cinta muraria pentagonale, delimitato da bastioni e fossati, che si integrava con il nucleo abitato preesistente.

Il progetto riprendeva le tipiche caratteristiche delle città neofondate del '500, imperniate sui principi della "città ideale" rinascimentale, nella quale simmetria, proporzioni, orientamento, simbolismo geometrico, concorrevano al perseguimento della perfezione e quindi alla trascendenza e al divino. Il progetto del Buontalenti riproponeva, elementi classici come lo schema chiuso e fortificato, l'impianto urbano a scacchiera, la centralità dei luoghi e, soprattutto, valorizzava le funzionalità del porto.

Il fratello di Francesco I, Ferdinando I de' Medici tra il 1591 e il 1593 promulgò le famose "Leggi Livornine" indirizzate ai mercanti di ogni nazione (e in particolare agli ebrei) che fossero venuti ad abitare a Livorno.

Tra gli aspetti più significativi, le suddette Leggi garantivano la libertà di culto, politica, e la possibilità di esercitare qualsiasi tipo di professione purché si risiedesse a Livorno o a Pisa, accordavano inoltre l'esenzione di tasse e la vendita agevolata di case agli stranieri. Fu la prima città europea ad abolire il ghetto ebraico e consentire l'esercizio delle professioni anche agli ebrei.

Per più di 300 anni – quindi ben oltre l'Unità di Italia – Livorno giocò un ruolo importante nel traffico marittimo ed accolse ebrei in fuga dalla Spagna, commercianti turchi di fede musulmana, armeni, greci ortodossi, tedeschi luterani,

mercenari di varie guerre, liberi pensatori apolidi, fondando la sua ricchezza sul *melting-pot* e sullo scambio.

La riforma prevedeva il diritto di immagazzinare le merci nel porto e di riesportarle in esenzione doganale, quindi a condizione che le merci non cambiassero proprietario. Se i beni venivano scambiati, i mercanti pagavano tasse ridotte a seconda della merce e dell'origine. La maggior parte delle controversie commerciali sorte erano giudicate sulla base di una combinazione di legge, statuti locali, regolamenti e norme consuetudinarie.

In questo senso, Livorno era molto simile ad altri centri commerciali. Anche la vita economica nel porto franco poggiava su un corpo di decreti, precedenti e pratiche di natura burocratica. Le richieste dei commercianti generarono innovazioni frammentarie che, nel loro insieme, contribuirono allo sviluppo delle politiche della città. Passi decisivi verso il consolidamento un regime di libero scambio a Livorno includeva la decisione di estendere i privilegi a praticamente tutti gli altri, non solo quelli che intendevano stabilirsi nel porto; proteggere dal sequestro merci piratate acquistate altrove e vendute sul mercato di Livorno; permettere il libero scambio di merci sia all'ingrosso che al dettaglio nonostante gli interessi dell'industria locale; e di estendere i diritti di magazzino indefinitamente.

Il porto di Livorno è franco e libero come tutta la città. Ognuno vi è il benvenuto. Sebbene ci sia solo l'esercizio pubblico della religione cattolica romana, non si dà la caccia a nessuno a tal merito, ammesso che ci si mantenga nei limiti del rispetto e non si insultino i nostri santi misteri né i loro ministri. Ogni sorta di confessione religiosa è tollerata e gode di una profonda tranquillità. I greci hanno una chiesa, dove compiono gli uffici secondo il loro rito. Gli ebrei vi hanno una sinagoga e sebbene ci sia un tribunale d'inquisizione esso non si occupa che di ciò che riguarda i cattolici residenti nella città.

La franchigia del porto appare ancora in quei pochi diritti che il Granduca prende sulle merci che entrano nella città. Esse non vengono mai ispezionate: i diritti si prendono per balle o per botti, senza darsi pena per ciò che contengono. La balla paga due piastre per l'entrata, che sia di seta o di carta; sia che pesi cento libbre o che ne pesi millecinquecento, il diritto è sempre lo stesso. I mercanti hanno cura d'andare a bordo e di fare solo una balla delle tre o quattro originarie. Esse vengono contate quando passano alla dogana, senza che siano pesate, senza stimare ciò che contengono e senza che sia effettuata nessuna di quelle visite inopportune che si vedono troppo negli altri posti. Si sa perfettamente quello che si deve pagare, lo si paga e si è lasciati andare. [...]

Brano tratto da “Voyages du P. Labat de l'ordre des FF. Precheurs en Espagne et en Italie” (Amsterdam, 1731)

Tra la fine del diciottesimo e diciannovesimo secolo l'esistenza di porti franchi - in quanto entità fiscali, culturali, politiche ed economiche specifiche con diverse funzioni e caratteristiche locali - è passata da un fenomeno europeo a un fenomeno globale. Il XVIII secolo vide sorgere una nuova ondata di porti franchi, così come il XXIX secolo. All'inizio del XX secolo si tenevano discussioni in Gran Bretagna e negli Stati Uniti sulla possibilità di trasformare un certo numero di porti in porti franchi.

La storia (e la storiografia) dei porti franchi può essere ricostruita frammentariamente. Se i periodi della storia italiana dei porti francesi del sedicesimo e diciassettesimo secolo e la successiva apparizione delle “ZES” sono stati studiati con riferimento occasionale guardando alle esperienze dei singoli paesi, le fasi intermedie in cui queste entità si sono diffuse in tutto il mondo e le logiche e le transizioni concettuali in questo processo non sono state ancora oggetto di approfondimento scientifico.

Gli economisti italiani del 1800 evidenziarono, sin da subito, gli effetti favorevoli dei porti franchi sull'economia sottolineando la loro capacità di attrarre e mobilitare capitali, convertendoli in attività industriali e commerciali, di accrescere il numero di posti di lavoro, di influire sulla diminuzione dei prezzi, di divenire veicolo di innovazione scientifica e, complessivamente, di muovere *“il primo passo verso la piena ed assoluta libertà di commercio”*⁹. Tali porti erano definiti come quei luoghi dove *“si possono introdurre vendere e ritritare le merci di tutte le nazioni senza pagar dazi né di entrata, né di deposito, né di uscita, comprensivo degli “empori”, dove sono esenti da dazi doganali le merci straniere che si consumano al suo interno.*

Sebbene i traffici mercantili diminuirono nella metà del XVIII secolo, i porti franchi assunsero diverse e nuove forme, fino alla metà del XX secolo, quando diversi paesi in via di sviluppo divenuti indipendenti dai loro governanti coloniali adottarono strategie di sviluppo economico. Gli esempi delle prime *free zones* sono Gibilterra (1704), Singapore (1819), Hong Kong (1848), Amburgo (1888) e Copenhagen (1981)¹⁰.

Nel 1947, dopo la Seconda guerra mondiale, sorse la prima ZES a Porto Rico¹¹. In quegli anni le agenzie di marketing promuovevano la delocalizzazione verso i paesi

⁹ M. DE AUGUSTINIS, *De' Porti franchi e della influenza di essi sulla ricchezza e prosperità delle nazioni per l'avvocato*, Napoli, Tipografia di R. Manzi, 1833.

¹⁰ Cfr. D. Arnold, *Export processing zones*, in AA.VV., *The international encyclopedia of geography: people, the earth, environment and technology*, a cura di D. Richardson, N. Castree, M.F. Goodchild, A.L. Kobayashi, W. Liu e R.A. Marston, Hoboken, John Wiley & Sons, 2017, pp. 1-7, <https://www.researchgate.net/profile/Dennis_Arnold/publication/315837768_Export_Processing_Zones/links/58eb53a04585153b60c95a1a/Export-Processing-Zones.pdf>.

¹¹ E.g. Patrick Neveling, 'Export Processing Zones and Global Class Formation', in *Anthropologies of Class: Power, Practice, and Inequality*, ed. James Carrier and Don Kalb (Cambridge, 2014), 171-96; idem, 'Export Processing Zones, Special Economic Zones and the Long March of Capitalist Development Policies during the Cold War', in *Negotiating Independence: New Directions in the History of Decolonisation and the Cold War*, ed. Leslie James and Elisabeth Leake (London, 2015), 63-84

e le regioni in via di sviluppo, tra cui Porto Rico. Molte società del Nord America che producevano indumenti, tessuti, elettronica o altri prodotti di base si spostarono al Sud per la convenienza del costo del lavoro e la debolezza dei sindacati. La zona economica speciale istituita a Shannon, di cui si parlerà *infra*, in Irlanda venne stata istituita guardando al modello portoricano¹². La fortuna delle ZES, tra gli anni '60 e gli anni '80 del 1900 ha visto aumentare il loro numero nei paesi in via di sviluppo sicché la dottrina ha individuato negli anni '70 come un periodo di consolidamento, in cui le *Export Processing Zones* (EPZ) divennero un modello standardizzato, esportato in tutto il mondo¹³. Cipro e Malta hanno instaurato un regime ZES nel 1959, Taiwan e la Corea del Sud nel 1960 allo specifico fine di aumentare le esportazioni. Successivamente sono state introdotte anche in India, nelle Filippine e in Giappone. L'esplosione del fenomeno delle ZES ha comportato la nascita di circa 4.500 zone dislocate in 135 paesi, perlopiù concentrate in Asia, nelle aree del Pacifico e nelle Americhe¹⁴. Gli studi dimostrano che la città di *Shenzhen* della Cina rappresenti il caso di maggior successo del modello e che l'India abbia la più grande ZES del mondo. Intorno agli anni 2000 nasce una stretta interconnessione tra il concetto di ZES e i cluster industriali. In Russia, nel 2005, il presidente ha emanato un decreto, n. 116-per l'istituzione di zone economiche speciali (SEZ) nella Federazione russa, che ammette quattro tipi di SEZ: industriale, innovazione, turismo e porto e zone logistiche. Il Ministero dello sviluppo economico della Russia

¹² P. Neveling, 2015. Free Trade Zones, Export Processing Zones, Special Economic Zones and Global Imperial Formations 200 Bce to 2015 Ce. In: Ness, I. & Cope, Z. (eds.)

The Palgrave Encyclopedia of Imperialism and Anti-Imperialism.

Basingstoke: Palgrave Macmillan; 1007-16

¹³ Neveling, P. The Global Spread of Export Processing Zones, and the 1970s as a Decade of Consolidation

¹⁴ Cfr. C. Baissac, *Brief history of SEZs and overview of policy debates*, in T. Farole, *Special Economic Zones in Africa. Comparing performance and learning from global experience*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011, pp. 23-60, <www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/12126.pdf>.

conformemente ha avviato un concorso per selezionare le domande per la creazione di cluster innovativi nelle regioni¹⁵.

Anche quando i paesi in via di sviluppo hanno acquisito forza economica diverse ZES sono rimaste operative divenendo determinanti nell'attrarre attività economiche collegate con le multinazionali e le catene globali, divenendo uno strumento cruciale di quella che viene spesso definita l'era neoliberista con lo scopo di attrarre la rilocalizzazione in settori quali abbigliamento e l'elettronica di consumo, dove la manodopera a basso costo è fondamentale per generare profitto. Proprio in questi anni di diffusione globale delle ZES nasce del resto una "Nuova Divisione Internazionale del Lavoro" (NIDL) e tali zone contribuiscono al trasferimento della "disoccupazione strutturale nei paesi industrializzati" e dell'industrializzazione nei paesi in via di sviluppo.

3. DEFINIZIONI E TIPOLOGIE DI "ZES" NEGLI STUDI GIURIDICI

All'interno del concetto di ZES sono generalmente ricondotte, dai legislatori e dagli studiosi, fenomeni eterogenei per attività produttive, regimi normativi e amministrativi per obiettivi, mercati di destinazione e attività consentite.

Valorizzando il collegamento con la tipicità del territorio in cui si innesta la ZES e il suo rapporto con il pubblico potere, autorevole dottrina ha definito le ZES come "*A 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*".

In accordo a tale definizione è stato evidenziato che all'interno delle ZES si possono combinare due fattori (i) l'espansione dei volumi di scambio commerciale (prevalente nei cd. porti e zone franche) e (ii) la promozione della produzione

¹⁵ Sergey Sosnovskikh, *Industrial clusters in Russia: The development of special economic zones and industrial parks*, in *Russian Journal of Economics*, 2017, 3, 174–199.

manifatturiera (prevalente nei parchi industriali). La ZES si svilupperà diversamente a seconda di quale fattore prevalga maggiormente.

Le ZES prevalentemente orientata all'aumento dei volumi di scambio commerciale necessitano di condizioni adeguate come agevolazioni fiscali, semplificazione, deregolazione e infrastrutture tanto di tipo fisico-logistico (come quelle necessarie per i collegamenti alla zona) quanto sistemiche (come quelle necessaria a garantire il funzionamento dei servizi finanziari, della tutela giurisdizionale e della sicurezza). È stato tuttavia evidenziato che per questo tipo di ZES la disponibilità di tecnologie gioca un ruolo decisivo.

Altri autori¹⁶ hanno definito le ZES distinguendo il profilo "politico" da quello "strutturale".

È stato evidenziato che la definizione "strutturale" di ZES riguarda la:

- (i) delimitazione territoriale della zona e il suo regime di regolazione;
- (ii) il regime amministrativo e la *governance* della ZES;
- (iii) le infrastrutture che supportano le attività degli operatori economici che vi operano; a cui, secondo alcuni si aggiunge anche (iv) l'amministrazione unica della zona; (v) la possibilità di ottenere benefici; procedure separate di acquisto.

Sotto il profilo "politico", invece, è stato evidenziato¹⁷ che le ZES:

- (i) mirano ad attrarre investimenti esteri;
- (ii) costituiscono una valvola per combattere la disoccupazione;
- (iii) supportano riforme strategiche nazionali;
- (iv) costituiscono laboratori per la sperimentazione di nuove politiche economiche.

¹⁶ K. J. HAZAKIS, *The rationale of special economic zones (SEZs): An Institutional approach*, in *Regional Science, Policy&Practice*, 2014, 6, 1 85.

¹⁷ K. J. HAZAKIS, *The rationale*, *op. e loc. cit.*.

Le ZES devono essere libere da intoppi burocratici per le imprese, i costi di gestione (ad. esempio affitto di locali) non subire l'influenza di interessi meramente locali, deve essere limitato il rischio di incertezza e che l'innovazione sia limitata dalla mancanza di strumenti e risorse.

È stato osservato che le ZES sono strumenti inevitabilmente:

- dinamici (*"SEZs must evolve with evolutionary changes in the institutional set up in the process of growth"*¹⁸): in quanto le regole, i processi economici decisionali quotidiani devono poter essere adeguati e modificati nel tempo;
- multidimensionali: in quanto necessitano della combinazione tra prassi quotidiana, collegamenti, istituzioni.

È stato evidenziato che la competitività delle ZES non dipende solo dall'esistenza di incentivi (fiscali e tributari) e dalla capacità economica delle imprese che vi operano, ma dall'evoluzione sinergica tra l'area ZES e i settori delle imprese che vi operano.

È possibile tracciarne una ripartizione:

- **Free Trade Zones (FTZ)**. Altri modi per riferirsi a questo tipo di aree sono quelli delle *Commercial Free Zones*, delle *Foreign Trade Zones*, delle *Free Trading & Warehousing SEZ* e delle *Free Zones*. Si tratta di zone delimitate, non molto vaste, che offrono strutture per lo stoccaggio e la distribuzione delle merci, al fine di permettere lo svolgimento di operazioni di scambio, trasbordo, riesportazione e altre attività correlate al commercio. In queste aree sono consentite anche semplici operazioni, come imballaggio, etichettatura, smistamento e controllo della qualità delle merci. Nella maggior parte dei casi queste zone sono collocate nei più importanti porti di ingresso dei Paesi

¹⁸ A. AGGARWAL, (2017). *Towards an Integrated Framework for Special Economic Zones (SEZs): A Dynamic Institutional Approach*. Frederiksberg: Copenhagen Business School, CBS. Copenhagen Discussion Papers, No. 64.

che le hanno istituite, con l'obiettivo principale di offrire un sostegno alle attività commerciali, separandole dal resto del territorio doganale nazionale mediante recinzioni. I mercati di destinazione delle merci prodotte all'interno delle FTZ sono quelli del Paese ospitante e quelli esteri;

- **Export Processing Zones (EPZ).** Si tratta di aree industriali più o meno vaste, che offrono impianti, servizi e incentivi speciali per lo svolgimento di attività produttive o correlate alla produzione. Le merci prodotte all'interno delle EPZ sono destinate esclusivamente ai mercati di esportazione e non possono essere vendute né all'interno della zona stessa, né nel mercato del Paese ospitante. Le EPZ, a loro volta, si suddividono in due sottotipi: quelle tradizionali, all'interno delle quali sono ammesse solamente imprese che abbiano la licenza per produrre nell'area e la cui produzione sia interamente riservata all'esportazione; quelle ibride, suddivise in due ambiti, uno regolato come una tradizionale EPZ (non obbligatoriamente delimitata da confini) e un altro, all'interno del quale possono operare imprese non regolate dal regime di EPZ, con il permesso di vendere i prodotti anche nel mercato interno, oltre che in quelli di esportazione. Attualmente, le *Export Processing Zones* sono le più diffuse a livello mondiale. Tra i Paesi che hanno adottato il regime di EPZ tradizionale, vi sono Taiwan, Repubblica di Corea, Filippine, India, Argentina, Repubblica Dominicana e Venezuela. Tra quelli che hanno adottato il regime di EPZ ibrida, vi sono Repubblica Popolare Cinese, Thailandia, Brasile, Colombia, Honduras ed Emirati Arabi Uniti;
- **Enterprise Zones (EZ).** Si tratta di zone che ricoprono un'area poco estesa, create perlopiù nei Paesi industrializzati con lo scopo di riqualificare, attraverso la concessione di convenzioni e incentivi fiscali, zone urbane o

rurali degradate sia a livello fisico sia economico-sociale. Il mercato di destinazione delle merci prodotte in queste aree è quello domestico;

- **Single Factories (SF).** Si tratta di un regime in base al quale è attribuito lo stato di *Export Processing Zones* – e, dunque, sono concessi gli incentivi fiscali che ne conseguono – a determinate singole imprese, indipendentemente dal fatto che esse si trovino o meno all’interno di una particolare area. Questo tipo di imprese, sparse su tutto il territorio nazionale di uno Stato, produce merci riservate esclusivamente al mercato di esportazione: Messico e Giamaica, ad esempio, hanno adottato questo tipo di regime;
- **Free ports.** Si tratta, in genere, di aree molto ampie, di grandezza notevolmente maggiore rispetto a quelle di tutte le altre tipologie. All’interno dei *Freeports* è consentito svolgere attività di ogni genere, da quelle tradizionali di produzione, stoccaggio ed esportazione, a quelle di vendita al dettaglio o all’ingrosso delle merci prodotte dalle industrie dell’area. Altre caratteristiche distintive dei *Freeports* sono la vastissima gamma di vantaggi e incentivi offerti, in particolare l’esenzione dai dazi doganali di qualsiasi tipo per le merci importate e il permesso di risiedere stabilmente nella zona per chi opera al suo interno. I mercati di destinazione delle merci prodotte in queste aree sono sia quelli di esportazione, sia quello del Paese ospitante (senza alcun vincolo di quantità) e, diversamente da tutte le altre zone, anche quelli interni ai *Free ports* stessi. Tra i Paesi che hanno adottato questo regime vi sono Cina, India, Repubblica di Corea, Filippine, Colombia e Iran;
- **Specialised Zones.** Questa categoria comprende aree specializzate – come quelle di parchi scientifici e tecnologici, siti aeroportuali e logistici, zone

petrolchimiche, ecc. – realizzate per promuovere prodotti altamente tecnologici e servizi qualificati.

4. OPPORTUNITÀ: RICADUTE MACRO E MICRO ECONOMICHE DELLE “ZES”

Più dei giuristi, sono soprattutto gli economisti ad aver analizzato se le ZES costituiscano uno strumento efficace per lo sviluppo dell’economia di un paese¹⁹.

Alcuni hanno analizzato diversi esempi dell’impatto positivo delle ZES sulle economie nazionali evidenziando che ci sono anche paesi in cui l’istituzione di tali zone ha portato conseguenze negative.

Gli studi economici sulle ZES possono essere suddivisi in diversi filoni, a seconda del periodo preso in considerazione²⁰.

Il primo filone è legato allo studio dell’efficacia dell’impatto della ZES sull’ambiente circostante. K. Hamada ha cercato di descrivere le SEZ in un modello (1974) concentrandosi sulle motivazioni delle decisioni finanziarie degli investitori, così come Young (1987) Miyagiwa (1986) e Miyagiwa and Young (1987) hanno analizzato gli effetti delle zone in Cina, Caraibi e Stati Uniti. Filone ripreso recentemente da altra dottrina²¹

Il secondo filone è legato alla relazione tra SEZ e investimenti stranieri (FDI) nel contesto di motivazioni decisionali degli investitori Willmore (2000), Kung (1985) Ge (1999) e Park (1997), Rolfe e altri (2004) Aggarwal, Hoppe and Walkenhorst (2008), Aggarwal (2005), Shah (2008) Devereux (2007) Litwack e Qian (1998). Un

¹⁹ K. J. HAZAKIS, *The rationale of special economic zones (SEZs): An Institutional approach*, in *Regional Science, Policy&Practice*, 2014, 6, 1 85

²⁰ Divisione effettuata da Radosław Pastusiak et al. • Effectiveness of special economic zones of Poland *Zb. rad. Ekon. fak. Rij.*, 2018, vol. 36, no. 1, 263-285.

²¹ B. Ślusarczyk, K. Grondys, *The Concept of Sustainable Development in the Functioning of Municipalities Belonging to Special Economic Zones in Poland Sustainability* 2018, 10(7), 2169; doi:[10.3390/su10072169](https://doi.org/10.3390/su10072169)

terzo campo di ricerca analizza l'impatto di vari fattori che attraggono in un territorio finanziamenti esteri, tra cui le ZES: Whalley and Xin (2006), McGrattan e Prescott (2009), Desai, Foley e Hines Jr. (2009); Coe, Helpman, Hoffmaister (2009), Liu (2008), Hale and Long (2007) e Abraham e altri (2010). Importanti ricerche sulle SEZ in Cina sono state incluse nelle pubblicazioni di Wei (1995), Cheng et al. (2000). Tra i modelli più seguiti per analizzare l'efficacia delle ZES sull'economia nazionale si inserisce sicuramente quello elaborato a partire dal 1983 da Peter Warr, con riferimento prima alla ZES di Jakarta, poi nel 1987 a quella delle Filippine e infine, teorizzato in via generale nel 1989²². Il modello proposto da Warr descrive le ZES come specifiche "enclavi" economiche, solo in parte comunicanti con l'economia nazionale.

Warr ha in particolare esaminato l'influenza di diversi fattori micro e macroeconomici che possono determinare un flusso economico nello Stato ospitante la ZES.

È stato evidenziato che le ZES costituiscono una valvola di rilancio dell'economia particolarmente sicura perché consente agli Stati di combattere gli ostacoli alla crescita senza stravolgere l'impianto dell'economia nazionale²³. Le caratteristiche che hanno incentivato la crescita delle ZES riguardano le dimensioni della zona e la componente tecnologica.

²² Warr, P. G. (1989) "Export Processing Zones. The economics of Enclave Manufacturing", The World Bank, Research Observer, Vol. 4, No. 1, pp. 65–88, doi: 10.1093/wbro/4.1.65; Warr, P. G. (1987) "Export promotion via industrial enclaves: The Philippines' Bataan export processing zone", Journal of Development Studies, Vol. 23, No. 2, pp. 220–241, doi: 10.1080/00220388708422028. Warr, P. G. (1983) "Jakarta Export Processing Zone: Benefits and Costs", Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 19, No. 3, pp. 28–49, doi: 10.1080/00074918312331334419.

²³ SEZs are a 'safety valve', which allows the government to address institutional impediments to growth without giving a shock to the institutional set up in the wider economy.

Le zone più grandi hanno infatti ottenuto prestazioni migliori rispetto alle zone più piccole e le zone a bassa tecnologia e ad alta intensità di lavoro sono state economicamente più floride rispetto alle loro controparti high-tech.

Dal punto di vista economico, la scuola neoclassica adottando un approccio incentrato sul commercio, vede le ZES come enclavi che offrono politiche commerciali aperte e più libere, dove la chiave del successo è il regime di libero scambio. L'attrattività delle ZES è direttamente collegata con la loro competitività nei costi di scambio, l'abbondanza di manodopera, favorevoli normative sul lavoro, siti industriali a basso costo, e servizi pubblici, posizione strategica vicino a porti e aeroporti. Le multinazionali si trasferiscono essenzialmente in segmenti ad alta intensità di lavoro dei loro processi produttivi godendo di vantaggi comparativi.

Proprio utilizzando il modello di Warr, un recente studio ha evidenziato l'impatto positivo delle ZES per l'economia polacca, sottolineando che gli elementi determinanti la loro efficacia sono i salari, l'esportazione e l'acquisto di mezzi di produzione sul mercato interno, mentre il costo principale proviene dall'importazione dei mezzi per la produzione. In base a questi fattori, altri hanno sostenuto e dimostrato che la maggioranza degli imprenditori investirebbero in Polonia anche senza i benefici fiscali (Rozanski, 2010).

Uno delle più recenti e approfondite indagini sulle ZES, condotta dal *Competitive Industries and Innovation Program* (CIIP²⁴), le valuta, complessivamente, come un positivo strumento di crescita economica evidenziando che la loro efficacia e successo dipende sia da fattori interni che esterni alle stesse aree:

²⁴ *Special Economic Zones An Operational Review of Their Impacts*, 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/316931512640011812/pdf/P154708-12-07-2017-1512640006382.pdf>

(i) le loro caratteristiche organizzative e gestionali, i benefici fiscali e non fiscali accordati, i criteri selettivi e il grado di indipendenza del legislatore e la data di istituzione della zona;

(ii) la struttura e il *layout* (dimensione degli operatori localizzazione, *focus* industriale, supporto delle infrastrutture e dei servizi);

(iii) il contesto regionale e nazionale dove sono collocate, cruciale per la loro dimensione di sviluppo.

Lo studio evidenzia che (i) l'andamento economico delle ZES è tendenzialmente allineato a quello del paese che lo ospita; (ii) la crescita delle zone è difficile da sostenere nel tempo in quanto il dinamismo delle zone di maggior successo avviene nei primi anni e rallenta nel tempo, portando la performance economica simile a quello delle loro aree circostanti; (iii) la maggior parte dei programmi interni delle ZES non ha avuto un ruolo cruciale in termini di funzionamento della zona e le agevolazioni fiscali hanno giocato una importanza marginale.

4.1. I PORTI FRANCHI COME STRUMENTO PER IL SOSTEGNO DELL'ECONOMIA POST "BREXIT"

Un recente studio²⁵ ha evidenziato che l'investimento nei porti franchi potrebbe sostenere la crescita dell'economia del nord dell'Inghilterra dopo la *Brexit*. Viene evidenziato che stabilire in tali zone dei porti franchi potrebbe generare più di 150.000 posti di lavoro e oltre 9 miliardi di sterline all'anno.

Il Regno Unito ha infatti evitato di effettuare tale investimento come membro dell'UE, lasciando al momento funzionare in maniera autonoma i cinque porti del nord (Liverpool, Hull, Grimsby, Immingham, Clydeport e Teesport) posizionati

²⁵ Rapporto MACE, Insights 2018, *Supercharged free ports, The ultimate boost for Britain's economy*, <https://www.macegroup.com/-/media/mace-dotcom/files/perspectives/insights-super-charged-free-ports.ashx>.

presso i tre estuari (The Humber, Tees Estuary, and Mersey Estuar) che ospitano già industrie manifatturiere e produzione di energia rinnovabile.

Viene sottolineato che la sottoscrizione, post Brexit, di accordi di scambio con gli altri paesi e l'integrazione tra i porti franchi e le imprese locali (facendo così diventare tali porti "*super charged*"), si fornirebbe un significativo impulso alle economie regionali del Nord.

5. LE "ZES" COME STRUMENTO DI INTERVENTO PUBBLICO PER LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA LOCALE E NAZIONALE

L'istituzione di zone economiche speciali è, generalmente, frutto dell'iniziativa di un soggetto pubblico a livello nazionale o locale (Stato, Regioni, enti locali).

Benché le ZES siano uno strumento principalmente deputato a rilanciare l'economia locale e regionale l'analisi delle esperienze internazionali dimostra che lo Stato ha un ruolo trainante per il funzionamento delle ZES, concentrando lo sviluppo di politiche di stampo nazionale e locale.

Gli obiettivi principali che muovono l'intervento pubblico sono:

(i) isolare, all'interno di aree/regioni non pronte interamente a sfidare il mercato internazionale e globale, delle zone, circoscritte, che possano effettivamente essere competitive e attrattive nel mercato;

(ii) utilizzare i risultati (risorse, tecnologie, servizi, investimenti) prodotti nelle singole zone per rafforzare l'intera economia nazionale.

È stato evidenziato che il ruolo dello Stato (inteso come Stato-organizzazione) nel supportare le ZES è cruciale e non si ferma né al momento iniziale dell'istituzione (regolazione) né al mero controllo su tali zone, assumendo, in primo luogo, il ruolo di catalizzatore dei legami all'interno delle zone economiche speciali (collegamenti, infrastrutture, procedimenti).

Il coinvolgimento, inoltre, riguarda il supporto indiretto alle attività economiche come la formazione di lavoratori, lo stabilimento di luoghi di scambio di informazioni e l'introduzione di strumenti peculiari per la risoluzione delle controversie²⁶.

5.1 LA COMPATIBILITÀ TRA LE ZES E LA NORMATIVA EURO-UNITARIA SUGLI AIUTI DI STATO

Come recentemente sottolineato in una Comunicazione²⁷ della Commissione dell'Unione Europea il diritto dell'UE copre e tutela qualsiasi forma di investimento, abbia o meno scopo di lucro in quanto ogni attività economica rientra nel campo di applicazione di almeno una delle libertà fondamentali²⁸.

Il diritto dell'UE conferisce una copertura normativa e tutela gli investimenti che implicano la circolazione di capitali e la libertà di stabilimento²⁹ all'interno del mercato unico e la creazione di una nuova attività economica tramite il riconoscimento del diritto degli investitori di trasferire capitale in altri Stati membri (articolo 63 del TFUE), incluso il capitale finanziario e fisico (come macchinari, fabbriche o altri fattori di produzione) e il diritto di stabilirsi in altri Stati membri,

²⁶ T. Kono, K. Kagami, *The Structure and Functions of Special Economic Zones*, in *Special Economic Zones*, edited by J. Basedow e T. Ono, Mohr Siebeck 2016, 53.

²⁷ Bruxelles, 19.7.2018 COM (2018) 547 final, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO, "Tutela degli investimenti intra-UE".

²⁸ Tali termini si riferiscono a - azioni di investimento, acquisizione e costituzione di società; - diritto all'acquisizione, all'utilizzo o all'alienazione di beni immobili; - riacquisto di azioni e obbligazioni negoziate e quotate in una borsa valori; - percezione di dividendi e interessi; - concessione a titolo professionale di crediti (inclusi i crediti al consumo); - acquisto di quote di fondi comuni di investimento; ipoteche, legati e prestiti, ecc.: acquisizione di brevetti, marchi e altri diritti di proprietà intellettuale.

²⁹ La nozione di "stabilimento" implica nello specifico l'accesso e l'esercizio di un'attività economica con lo scopo di partecipare, su base stabile e continuativa, all'attività economica di uno Stato membro diverso dallo Stato di origine.

nonché di creare agenzie, succursali o filiali (articolo 49 del TFUE). La legislazione secondaria stabilisce dei limiti ai regimi di autorizzazione che possono essere imposti dagli Stati membri e vieta alcuni tipi attività.

L'art. 64 del TFUE tutela, inoltre, la circolazione dei capitali da e verso paesi terzi, con la precisazione il Consiglio può adottare all'unanimità misure che comportino un regresso per quanto riguarda la liberalizzazione dei movimenti di capitali diretti in paesi terzi o provenienti da essi. Nel contesto della politica commerciale comune inoltre il 14 settembre 2017 la Commissione ha proposto un quadro regolatorio europeo per il controllo degli investimenti esteri diretti provenienti da paesi terzi da parte degli Stati membri per motivi di sicurezza o di ordine pubblico³⁰.

Oltre che dal punto di vista regolatorio, la tutela del mercato unico è perseguita dall'Unione Europea tramite il controllo sulla concessione, da parte degli Stati membri, degli aiuti di Stato.

Il TFUE ritiene compatibile tre tipologie di aiuti (i) orizzontali; (ii) regionali; (iii) settoriali.

L'articolo 109 del TFUE permette al Consiglio di determinare le categorie di aiuti considerate compatibili e quindi esentate dalla notifica prevista dall'articolo 108. Come parte dell'iniziativa per la modernizzazione degli Aiuti di Stato, la Commissione europea ha adottato, il 21 maggio 2014, il nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) contenente la lista degli aiuti di Stato esentati e le condizioni che essi devono rispettare.

Il GBER semplifica le procedure per la concessione di quegli aiuti di Stato che perseguono importanti interessi dell'UE, come la creazione di posti di lavoro e l'aumento della competitività, e incoraggia gli Stati ad utilizzare in modo più efficiente le risorse disponibili.

³⁰ COM/2017/0487 final: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2017:487:FIN>

Il nuovo GBER ha sostituito, a partire dal 1° luglio 2014, il Regolamento generale di esenzione per categoria approvato nel 2008. In base alle nuove regole, gli Stati membri possono concedere aiuti di maggiore entità in un maggior numero di settori rispetto a quanto precedentemente previsto, così da ridurre gli oneri amministrativi per le autorità pubbliche ed i tempi di attesa dei beneficiari. Le categorie di aiuti esentati dalla notifica, ciascuna con soglie di esenzione e regole specifiche, sono:

- aiuti a finalità regionale inclusi gli aiuti per lo sviluppo urbano;
- aiuti per le PMI, ovvero aiuti agli investimenti, aiuti per servizi di consulenza e per la partecipazione a fiere ed aiuti per i costi di cooperazione derivanti dalla partecipazione a progetti realizzati nell'ambito della Cooperazione territoriale;
- aiuti per l'accesso alla finanza per le PMI;
- aiuti per le "start-up";
- aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, ovvero aiuti destinati alla ricerca di base, alla ricerca industriale, di sviluppo sperimentale ed a studi di fattibilità, aiuti agli investimenti per le infrastrutture di ricerca, aiuti ai cluster dell'innovazione, aiuti all'innovazione per le PMI, aiuti per le innovazioni di processo ed organizzative ed aiuti per R&S nei settori della pesca e dell'acquacoltura;
- aiuti alla formazione;
- aiuti in favore dei lavoratori svantaggiati e disabili, ossia aiuti per l'assunzione e aiuti all'occupazione sotto forma di integrazioni salariali nonché quelli volti a compensare i sovra costi connessi alla loro occupazione;
- aiuti per la tutela ambientale, ossia agli investimenti di imprese che intendono andare oltre le norme dell'UE in materia di tutela ambientale o innalzarne il livello in assenza di regole comunitarie, aiuti per un precoce adattamento ai futuri standard dell'UE, aiuti agli investimenti per l'attuazione di misure di efficienza energetica e per progetti di efficienza energetica per gli edifici, aiuti per la co-

generazione ad alta efficienza, aiuti agli investimenti per produzione di energia da fonti rinnovabili, aiuti al funzionamento per la promozione di elettricità prodotta tramite fonti rinnovabili, anche nel caso di installazioni di piccole dimensioni, aiuti sotto forma di riduzione della tassa ambientale prevista dalla direttiva 2003/96/EC, aiuti agli investimenti per il recupero di siti contaminati, aiuti agli investimenti per il teleriscaldamento e il raffreddamento energeticamente efficienti, aiuti agli investimenti per il riciclo e il riutilizzo dei rifiuti, aiuti agli investimenti per le infrastrutture energetiche ed aiuti per studi ambientali;

- aiuti per rimediare ai danni causati da alcune categorie di disastri ambientali;
- aiuti sociali per i trasporti destinati ai residenti delle aree remote;
- aiuti per le infrastrutture a banda larga;
- aiuti per la conservazione dell'eredità culturale, incluse le opere audiovisive;
- aiuti per lo sport e per le infrastrutture ricreative multifunzionali;
- aiuti per le infrastrutture locali.

L'appartenenza ad una delle categorie è condizione necessaria, ma non sufficiente, per poter beneficiare dell'esenzione: è infatti obbligatorio rispettare una serie di ulteriori criteri, quali obblighi di trasparenza, il non superamento delle soglie previste e la presenza di un effetto di incentivazione, volti ad assicurare che gli aiuti perseguano effettivamente obiettivi di interesse europeo e che non causino eccessive distorsioni della concorrenza.

Nel settembre 2016 è stata avviata una consultazione pubblica riguardante una revisione mirata del Regolamento generale di esenzione per categoria, onde estenderne le regole anche agli aeroporti (ed ai porti).

La questione della compatibilità tra la disciplina euro-unitaria sugli aiuti di Stato e le ZES è stata al centro di un intenso dibattito tra la Commissione europea e la

Polonia, specialmente durante le trattative per l'ammissione di quest'ultima nell'Unione³¹.

Come si vedrà *infra* la Polonia ha negli anni non solo mantenuto sul suo territorio un alto numero di ZES (ad oggi 14), ma con una riforma dello scorso anno (2018) ha in parte superato il modello delle stesse, rendendo possibile il godimento dei benefici fiscali previsti all'interno di tali zone su tutto il territorio nazionale.

Durante i primi anni '90 del XX secolo la Polonia è passata da un'economia controllata a livello centrale e un governo comunista, a un'economia aperta al mercato e un governo democratico e dopo un lungo periodo di trattative è, come è noto, entrata nell'Unione Europea il primo maggio 2004.

Tale transizione ha reso necessario un forte intervento pubblico nell'economia per evitare il fallimento di molte imprese anche pubbliche. Uno di questi strumenti è costituito proprio dalle ZES, introdotte già nel 1994, all'interno delle quali lo Stato poteva concedere un aiuto pressoché illimitato in relazione all'investimento effettuato. Tale disciplina, tuttavia, contrastava frontalmente con il divieto, posto dalla normativa euro-unitaria sugli aiuti di Stato, costringendo la Polonia a modificare la propria legislazione.

Le prime modifiche vennero adottate nel 2000 riducendo l'ammontare degli aiuti conferibili dallo Stato per gli investimenti avviati nelle ZES successivamente al 31 dicembre 2000.

Rimaneva, tuttavia, il problema dei permessi rilasciati anteriormente a tale data, i quali consentivano di usufruire di vantaggi illimitati. La questione fu oggetto di lunghe trattative tra la Polonia e le Istituzioni dell'Unione, concludendosi con una soluzione di compromesso tramite la diversificazione del regime per gli investitori pre-2001, a seconda della loro grandezza e del loro settore di riferimento.

³¹ Cfr. M. G. KISLOWSKA, *Future of Special Economic Zones in the Aftermath of Poland's Accession to the European Union*, 5 J Int'l Bus & L. 174 (2006).

Le piccole e medie imprese vennero lasciate libere di mantenere la loro condizione fino alla fine del 2011 e del 2010. Ai grandi investitori venne consentito di ricevere un aiuto pari al 50% o al 75% dell'investimento a seconda dell'anno di entrata nelle ZES (1999 o 2000). Agli investitori nel settore dei motoveicoli venne invece concesso un finanziamento del massimo 30% rispetto al costo del loro investimento.

A questa fase di modifiche corrispose una drastica diminuzione degli investimenti nelle ZES e l'abbandono, da parte di molti investitori dei loro programmi a causa dei suddetti mutamenti.

Le ZES polacche tuttavia superarono presto tale fase di stallo.

Come dimostra il significativo numero dei procedimenti avviati nei confronti della Polonia, la Commissione ha continuato a mantenere un occhio particolarmente vigile sul regime degli aiuti concessi nelle ZES³².

L'intensità massima dell'aiuto disponibile per i beneficiari tiene conto del diverso livello di sviluppo economico delle singole regioni in cui si trovano le ZES. In linea con la mappa degli aiuti regionali 2014-2020 per la Polonia, NUTS II le regioni della Polonia orientale beneficiano dell'intensità massima di aiuto (50%). Per le altre regioni, l'intensità di aiuto consentita va dal 35% al 10%.

³² Diversi i procedimenti avviati e conclusi con una dichiarazione di compatibilità dell'aiuto: SA.13919 Poland 16.04.2003 (Conditions on granting aid in special economic zones); SA.14465 Poland 16.04.2003 (Regional aid scheme for firms carrying on economic activities in special economic zones); SA.17545 Poland 09.03.2005, Regional aid scheme for enterprises conducting business activity in the Special Economic Zones, on the basis of a permit issued after 31 December 2000; SA.17546 Poland 09.03.2005 Regional Aid Scheme for the Entrepreneurs Active in Special Economic Zones granted in the form of the real estate tax exemption, to the large and motor vehicle-sector entrepreneur; SA.17547 Poland 09.03.2005 Regional Aid Scheme for the entrepreneurs Active in Special Economic Zones granted in the form of annulment of the arrears of the real estate tax, to the large and motor vehicle; SA.22363 Taxation in Free Ports and Special Economic Zones.

Con l'entrata in vigore del Regolamento del 2014 sugli aiuti di Stato anche la Polonia ha inviato alla Commissione uno schema per evidenziare la compatibilità tra le ZES e la disciplina euro-unitaria.

Con comunicazione del 15 gennaio 2015³³, la Polonia ha infatti presentato alla Commissione europea una scheda informativa a norma dell'articolo 11, lettera a), del Regolamento 651/2014 in cui presentava la compatibilità degli aiuti concessi nelle ZES con gli articoli 107 e 108 del TFUE, con particolare riferimento ai permessi rilasciati tra il 25 dicembre 2014 e 31 dicembre 2020. Dopo un serrato scambio di informazioni, con decisione del 16 giugno 2015, la Commissione europea ha dichiarato, sulla base del suddetto Regolamento, la compatibilità degli aiuti concessi nelle ZES (per 507 milioni di euro all'anno) con la normativa euro-unitaria per l'intero periodo richiesto dalla Polonia³⁴. Analoga decisione era stata del resto adottata nei confronti della Lettonia nella vigenza del precedente Regolamento del 2008 in relazione ad un aiuto annuo di 7 100 000 milioni di euro per il periodo da luglio 2014 a dicembre 2020³⁵.

La giurisprudenza amministrativa polacca ha evidenziato che l'aiuto di Stato concesso nelle ZES non è cumulabile con altri aiuti anche se concessi in diversi ZES. Il Tribunale amministrativo provinciale³⁶ (PAC) di Poznan ha infatti affermato in relazione ad un contribuente che operava in diverse SEZ che lo stesso fosse obbligato a calcolare separatamente l'aiuto massimo ottenibile, a seconda della zona.

Il caso preso in considerazione dalla PAC riguardava una società incorporata che richiedeva un'autorizzazione per la produzione di automobili e parti di automobili

³³ SA.40523

³⁴ State Aid SA.38830 (2015/N) – Poland, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256368/256368_1683561_178_2.pdf

³⁵ SA.39142 (Law on the application of taxes in free ports and special economic zone).

³⁶ Sentenza del 26/06/2015 (file n. I SA / Po 1235/14).

in una SEZ. Allo stesso tempo, la società aveva già tre permessi per lo stesso tipo di attività in un altro SEZ. Dopo aver ottenuto il nuovo permesso, la società voleva esentare i ricavi dalla sua attività condotta nella prima zona fino a raggiungere il limite risultante dai permessi già detenuti e quindi la società voleva esentare il reddito guadagnato in entrambe le zone fino a raggiungere l'aggregato limite di aiuti di Stato. Né l'ufficio delle imposte né il PAC hanno concordato tale approccio. La situazione sopra menzionata riguardava un'attività condotta in più di una ZES. Tuttavia, le autorità polacche hanno recentemente iniziato a negare ai contribuenti il diritto di combinare i limiti degli aiuti di Stato anche se godono di diverse esenzioni in una stessa SEZ³⁷.

Come evidenziato dal Consiglio di Stato tale elemento dovrebbe essere vagliato dalle amministrazioni già al momento della proposta di istituzione della singola ZES.

6. COMPARAZIONE CON LE ESPERIENZE, CONSOLIDATE, DI ZES NELL'UNIONE EUROPEA

Come visto nei precedenti paragrafi, le ZES si sono da tempo affermate globalmente come *laboratori* per l'attrazione degli investimenti e come incubatori di innovazione, capaci di promuovere lo sviluppo produttivo e l'occupazione.

In linea generale, all'interno dell'Unione Europea si può osservare la presenza di numerose "zone economiche speciali", nella eterogenea accezione che si è sopra vista. Come si è visto *supra* occorre infatti distinguere le zone franche in senso stretto, dove esistono vantaggi di natura prevalentemente o esclusivamente doganale, da quelle di carattere più ampio, in cui, invece, lo Stato istituisce un regime regolatorio,

³⁷ Ad es. ruling fiscale anticipato del 19/10/2015 (file n° IBPB-1-2 / 4510-471 / 15 / AB) emesso dal Direttore della Camera Fiscale di Katowice o sentenza anticipata del 07/07/2015 (file n. ILPB / 4510-1-152 / 15-4 / AO) rilasciato dal direttore della Camera delle imposte di Poznan.

amministrativo o fiscale “speciale” che, per semplicità di esposizione, chiameremo semplicemente ZES.

Rimandando all’ultima parte della ricerca l’esame del rapporto dei regimi doganali “speciali” (franchi) con l’ordinamento dell’Unione Europea, nei successivi paragrafi si esaminano invece le esperienze ormai consolidate di “ZES” in Europa, focalizzando l’analisi sull’Irlanda, la Lettonia, e il Portogallo³⁸.

A tal fine si analizzeranno in particolare, le legislazioni nazionali e la letteratura giuridica sulle ZES con riferimento al:

- (i) regime di localizzazione;
- (ii) tipo di agevolazione/i concesse e la loro compatibilità con il regime degli aiuti di Stato;
- (iii) sistema di *governance* adottato;
- (iv) criteri scelti per la selezione degli investitori.

6.1. LA ZONA FRANCA DI SHANNON IN IRLANDA

La prima Zona economica Speciale in Europa è sorta nel 1959 in Irlanda per sostenere l’aeroporto di Shannon. In quegli anni, infatti, lo sviluppo della tecnologia aeronautica lasciava prevedere un repentino declino del traffico aereo dell’aeroporto, fino a quel momento scalo per il rifornimento di carburante nei voli dagli Stati Uniti³⁹. Il direttore dell’aeroporto (O'Regan) dopo un viaggio negli Stati Uniti come parte di una squadra nell’ambito del piano degli aiuti Marshall del dopoguerra elaborò un nuovo progetto per l’aeroporto che prevedeva l’istituzione di aree “duty free” dove collocare i negozi dell’aeroporto. O'Regan credeva che

³⁸ P.M., Pawlik, *Die rechtliche Struktur von Freihafen und Hafengebietern*, Münster 1974, 1974; D. Petrat, *Freizonen im Gemeinschaftsrecht*, Universität Bielefeld, 1990.

³⁹ *Company Formation in Shannon Free Zone*, 4 Ct. Uncourt 20 (2017).

Shannon potesse diventare un centro per il turismo, l'aeronautica e l'industria di importanza cruciale per lo sviluppo di strutture e infrastrutture moderne.

Nel 1959 per affrontare il pericolo che lo scalo diventasse obsoleto, propose l'estensione del concetto di *duty free* anche al di fuori dell'area portuale. Veniva così fondata la "*Shannon Free Airport Development Company*⁴⁰" incaricata di gestire e sviluppare la zona intorno all'aeroporto⁴¹.

La ZES di Shannon, oggi, si sviluppa per circa 242,811 ettari e ospita oltre 200 immobili. I terreni sono interamente di proprietà statale e i confini della zona possono essere stabiliti e modificati dal Ministro dei trasporti, sentito il Ministro delle finanze.

Dal 2014, dopo l'approvazione dello *State Airports (Shannon Group) Act*⁴², la società gestrice della zona si è trasformata in un gruppo societario (*Shannon Commercial Enterprises Limited*⁴³) cui il Ministro dei Trasporti può direttamente trasferire le terre di proprietà statali su cui è situato l'aeroporto o ad esso confinanti (art. 38).

Differentemente dalle altre ZES che, come si vedrà sono, successivamente, state istituite in Europa, la ZES di *Shannon* non aveva l'obiettivo di rilanciare l'economia dell'area/regione ospitante, ma di supportare specificatamente le attività aeroportuali.

I benefici consistevano nella tassa societaria al 10% e del godimento di un regime di Zona franca. Ai principali investitori (compagnie aeree) si sono tuttavia aggiunti anche imprese manifatturiere e compagnie interessate ad avere punti di distribuzione per le proprie operazioni economiche in Europa.

La zona franca esenta dalle imposte le merci spedite al di fuori dell'Unione europea

⁴⁰ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1959/act/36/enacted/en/html>

⁴¹ V. Sweeney, *Shannon Airport: A Unique Story of Survival*, Shannon, Co. Clare, Ireland (2004)

⁴² <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/act/32/enacted/en/html>

⁴³ In Irlandese: *Fiontair Thráchtála na Sionainne Teoranta*.

e non limita la durata per cui le società possano mantenere le merci importate prima dello smaltimento (o dell'esportazione). Oltre a tali accordi doganali, la ZES fornisce 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 esportazioni). Le imprese insediate nella SPZ beneficiano inoltre di aiuti finanziari a supporto di investimenti in ricerca e sviluppo, formazione dei dipendenti.

Al fine di poter accedere alle agevolazioni previste, le imprese sono tenute a ottenere un'autorizzazione dal Ministro delle Finanze sulla base dell'*Irish Customs-Free Airport (Amendment) Act, 1958* all'interno del quale sono individuati alcuni dei requisiti e dei criteri da rispettare, quali la creazione di nuovi posti di lavoro e la dimostrazione che l'attività svolta dalla società contribuirà allo sviluppo della zona. Aziende che intendono condurre ricerche e le attività di sviluppo (R & S) preferiscono questa zona franca dovuta alle sovvenzioni (fornite dalla gestione della zona franca) e venti percento (20%) di credito d'imposta.

Se la compagnia ha diritto a questi incentivi fiscali dipende dunque dalla percentuale di merci esportate e dal numero di posti di lavoro creati.

Tra le attività che possono beneficiare dell'autorizzazione, ci sono la riparazione e la manutenzione di aeromobili; l'attività di scambio in relazione alle quali il Ministro delle finanze concede il parere, previa consultazione con il Ministro dei trasporti, che contribuiscano all'uso o allo sviluppo della zona; attività commerciali accessorie; qualsiasi operazione consistente nella fabbricazione di beni; attività relative all'acquisizione, allo smaltimento, alla licenza, alla sub-licenza e allo sfruttamento in genere dei diritti di proprietà intellettuale.

Le società esistenti nella zona franca disponevano di certificati che concedevano agevolazioni fiscali fino alla fine del 2005. Successivamente, l'aliquota d'imposta è salita al 12,5% dell'aliquota normale dell'imposta sulle società concordata dal

governo irlandese con l'UE, entrata in vigore in generale dal 1 ° gennaio 2003. Le società che hanno ottenuto certificati nel 1999 hanno avuto il tasso del 10% solo fino alla fine del 2002.

In questa zona per la prima volta al fine di attrarre gli investimenti stranieri le agevolazioni fiscali sono state estese anche agli impianti e alle attrezzature industriali allocate nella zona. Alle tradizionali e caratteristiche funzioni di istituto commerciale sono state accoppiare quelle di incentivo alla localizzazione di stabilimenti industriali e infine quella di favorire lo sviluppo di specifici comparti imprenditoriali o settori economici oppure di rinnovamento di aree urbane in declino ovvero di sviluppo regionale

6.2. LA ZONA FRANCA DI MADEIRA, IN PORTOGALLO (*CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA MADEIRA*)

Madeira è una Regione Autonoma del Portogallo⁴⁴, situata a sud ovest di quest'ultimo in un arcipelago dell'Oceano Atlantico.

Nel 1980, precedentemente all'ingresso del Portogallo nell'Unione Europea (1986), veniva istituita con Decreto Legge 20 ottobre n. 500,⁴⁵ una "zona franca" di stampo industriale, con un'area di libera importazione ed esportazione di merci. In base all'art 227 della Costituzione portoghese (*Poderes das regiões autónomas*) le Regioni autonome hanno infatti potere legislativo che possono esercitare, anche in materia fiscale, per adeguare la regolazione nazionale alle esigenze regionali⁴⁶. La creazione della suddetta zona avveniva, tuttavia, con la riserva espressa (art. 5) che la sua

⁴⁴ Parte, come Regione del Portogallo, dell'Unione Europea.

⁴⁵ https://www.ibc-madeira.com/images/pdf/en-01-DL_500_80.pdf

⁴⁶ In base all'art. 227, primo comma, lett. i), della *Constituição da República Portuguesa* le Regioni autonome possono: "*Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei quadro da Assembleia da República*".

attuazione avrebbe dovuto adeguarsi alle “condizioni risultanti dai negoziati miranti all’ingresso nella Comunità Economica Europea”.

La zona franca veniva localizzata nei pressi del Porto di *Caniçal*, costruito nel 1980, a pochi chilometri dall’aeroporto, riqualificando un villaggio di pescatori, sulla costa orientale, divenuta la struttura principale per le merci commerciali che arrivano o escono dalla Regione.

Con il Decreto n. 53, del 23 agosto 1982, venne definita la Zona franca, come area in cui le merci sono considerate in transito esterno rispetto al territorio nazionale dalle autorità doganali e conseguentemente sono esentate da imposte e restrizioni sulle importazioni. Il suddetto Decreto n. 53 precisa che nella Zona franca può essere esercitata qualunque attività di tipo industriale, commerciale o finanziario, laddove autorizzata dalla Regione, chiamata a verificare l’idoneità degli operatori ad operare nella zona. Il Decreto Legge n. 165 del 26 giugno 1986 ha stabilito degli incentivi finanziari, originariamente a carico della Regione autonoma, a copertura fino al 50% dei costi sostenuti per la formazione del personale (in considerazione del contenuto tecnologico e dell’impatto socio-economico sulla regione) e per l’adozione di processi di produzione idonei a determinare risparmio energetico.

Solo a partire dal 1987, dopo l’ingresso del Portogallo nell’Unione Europea (1 gennaio 1986), si è concluso il processo di regolamentazione della zona franca, denominata *Centro Internacional de Negócios da Madeira* e dei benefici fiscali accordati agli investitori.

In base all’ultima Comunicazione della Commissione che ha modificato l’allegato I degli orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale 2014-2020, l’intera Regione autonoma può essere eletta come Zona “a” per il periodo dal luglio 2014 dicembre 2020

Il suddetto *Centro* comprende oggi tre diverse aree di attività: (i) il *Registro Internazionale Navale di Madeira (MAR)*⁴⁷; (ii) il *Centro di Servizi Internazionali*⁴⁸; (iii) la *Zona Franca Industriale (ZFI)*.

Il Decreto Regionale n. 21/87/M, del 5 settembre 1987, disciplina nel dettaglio il funzionamento della Zona franca e la procedura per il rilascio delle autorizzazioni per operarvi, escludendo espressamente da tale ambito le attività finanziarie *off-shore* (specificamente regolate dal *Decreto-Lei* n. 10/94, del 13 gennaio 1994).

La disciplina sui benefici fiscali è contenuta nel *Decreto-Lei* n. 215/89 (*Estatuto dos Benefícios Fiscais*), modificato da ultimo dalla *Lei* n. 64 del 2015⁴⁹.

La gestione della zona franca è stata affidata, senza una procedura ad evidenza pubblica, a una società a partecipazione pubblica creata nel 1984 (*Sociedade de*

⁴⁷ Nel registro navale internazionale di Madeira possono iscriversi le imbarcazioni commerciali, le piattaforme petrolifere (in quanto natanti), le imbarcazioni da diporto, le società di *shipping* e di *chartering*. Le agevolazioni fiscali offerte contemplano: un livello impositivo particolarmente basso (3%-5%) sui profitti realizzati dalle compagnie di navigazione che possiedono navi registrate nel MAR; l'assenza di tasse di proprietà sulle imbarcazioni e l'assenza di imposizione fiscale sulle plusvalenze derivanti dalla cessione delle imbarcazioni o delle stesse compagnie di navigazione

⁴⁸ Ad eccezione delle imprese che svolgono unicamente attività di raccolta di risparmio pubblico, concessione di credito e attività di assicurazione e riassicurazione, qualsiasi società di servizi può chiedere la licenza ad operare all'interno del MIBC. Tra le circa 3400 società registrate, le attività più comuni sono rappresentate dal commercio internazionale, le telecomunicazioni, l'attività di servizi immobiliari, il *consulting* e l'attività di gestione delle partecipazioni sociali (*holding*) attraverso le società SGPS. Tali entità, qualora abbiano ottenuto una licenza per operare all'interno MIBC prima del 2001, godono di un'esenzione totale sui dividendi e sugli utili sino al 31 dicembre 2011, data a partire dalla quale dovranno progressivamente allinearsi al regime fiscale agevolato previsto per le società registrate successivamente. Le società finanziarie che hanno ottenuto la licenza dopo il 2000 dovranno infatti pagare un'imposta dell'1% in caso di rilascio nel periodo 2001-2002; del 2% se la licenza è stata ottenuta nel 2003-2004 e del 3% per le licenze concesse nel periodo 2005-2006. Secondo quanto stabilito dai recenti accordi stipulati tra il Portogallo e la Comunità Europea, la tassazione delle società registrate tra il 2007-2009 si attesterà al 3%, per quelle registrate nel periodo 2010-2010 ammonterà al 4% ed infine sarà del 5% per le società registrate nel periodo 2013-2020.

⁴⁹ <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/67647961/details/maximized>

desenvolvimento da Madeira) che opera tutt'oggi in virtù di concessione regionale trentennale decorrente dall'8 aprile 1987. La società è detenuta per il 75% da un soggetto privato (*Pestana group*) e per il 25 % dalla Regione autonoma. I compiti della Società consistono nel controllare il rispetto della normativa regolante la ZES, organizzare e amministrare i servizi della Zona (compreso la predisposizione dei documenti per operarvi); garantire la manutenzione degli edifici e delle strutture dell'area di *Caniçal* dove è localizzata.

Per operare nella ZES occorre un'autorizzazione amministrativa che viene rilasciata entro trenta giorni dalla richiesta (salvo approfondimenti istruttori) dalla Regione, con l'intermediazione della suddetta Società concessionaria e il parere del *Madeira Free Trade Office*⁵⁰. Le informazioni e la documentazione necessaria per ottenere la suddetta autorizzazione variano a seconda che si tratti di attività industriale⁵¹, commerciale o prestazione di servizi⁵². Il periodo minimo per l'avvio, il funzionamento e lo sviluppo delle attività avviate all'interno della ZES è di 5 anni, estendibile per un periodo minimo di 2 anni, su richiesta delle parti interessate entro

⁵⁰ Cfr. Regional regulatory decree nr. 21/87/m.

⁵¹ a) Name or corporate name and address or registered offices of the applicant; b) Industry to which the application relates and nature of the product or products manufactured or to be manufactured; c) Characteristics of the site and specification of the relevant area on which the installation of the industrial unit is intended. A topographic plan, at an appropriate scale, of the construction site, including the construction of the buildings and relevant access roads must be attached; d) Indication of the production capacity of the industrial unit; e) Summarised description of the production technology and list of main production equipment; f) Investment aggregate value and financing sources; g) Period desired for installation and operation and respective legal regime; h) Indication of the number of jobs to be created; i) Information on discharging treatment facilities, whenever necessary.

⁵² a) Name or corporate name and address or registered office of the applicant; b) Activity to which the application relates; c) Characteristics of the site and specification of the relevant area on which the installation of the establishment is intended; d) Investment aggregate value and financing sources; e) Period desired for installation and operation and respective legal regime; f) Indication of the number of jobs to be created

6 mesi del termine del periodo iniziale o ciascuna delle estensioni. Nel caso in cui l'attività terminasse prima del fine del periodo autorizzato, il concessionario ha il diritto a percepire tutte le commissioni dovute per l'intero periodo o i suoi rinnovi. Numerose società estere hanno ottenuto l'autorizzazione ad intraprendere attività industriali e commerciali all'interno della ZES, soprattutto nel settore alimentare, manifatturiero e dell'energia, installando stabilimenti e beneficiando delle infrastrutture predisposte nell'area.

Le società operanti nell'ambito della ZES di Madeira beneficiano di esenzioni o agevolazioni fiscali relative alle imposte sui redditi.

Il Regime fiscale agevolato che terminerà il 31 dicembre 2020, prevede la seguente tassazione agevolata dalla *Corporate Income Tax*: (i) 3% per il periodo 2007 a 2009; (ii) 4% per il periodo 2010 a 2012; (iii) 5% per il periodo dal 2013 al 2020, con effetti fino al 2027. L'ammissione alla ZES è inoltre limitata alle attività stabilite dalla legge⁵³. Come nel precedente regime, autorizzato dalla Commissione l'11 dicembre 2002 (cfr. IP / 02/1849), le attività di intermediazione finanziaria e assicurativa, le attività ausiliarie finanziarie e assicurative e i "servizi infragruppo" (centri di coordinamento, contabilità e distribuzione) sono esplicitamente esclusi⁵⁴.

⁵³ Le società possono svolgere dal 1 ° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2020, le seguenti attività economiche relative a: produzione e distribuzione di energia elettrica, del gas e dell'acqua; commercio all'ingrosso; trasporti e comunicazioni; immobiliare, affitto e attività commerciali; attività di noleggio; istruzione superiore, educazione degli adulti e altre attività formative; altre attività di servizio sociale

⁵⁴ Sono escluse: attività di consulenza finanziaria; attività nei settori del ferro e dell'acciaio e delle fibre sintetiche come definite all'articolo 2, paragrafi 43 e 44 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 16 giugno 2014, nonché nei settori del carbone e della costruzione navale, conformemente all'articolo 13, lettera a), dello stesso regolamento; attività nel settore agricolo, forestale, della pesca, dell'acquacoltura e delle industrie estrattive, conformemente all'articolo 13, lettera c), punti i) e ii), del regolamento (UE) N. 651/2014 della Commissione del 16 giugno 2014. Non possono inoltre accedere le imprese considerate in crisi ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 18, del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 16 giugno 2014 o soggette a un ordine di recupero, ancora pendente,

È appena il caso di evidenziare che la Regione Autonoma di Madeira ha stabilito nel 2009 che per “posto di lavoro” si debba intendere qualsiasi rapporto di lavoro posto regolarmente in essere in qualsiasi parte del mondo e non soltanto a Madeira. Dopo una serie di segnalazioni da parte di europarlamentari⁵⁵ mosse anche da inchieste giornalistiche, nel luglio del 2018 la Commissione europea ha avviato un'indagine d'ufficio per verificare se il Portogallo abbia applicato il regime di aiuti regionali per la zona franca di Madeira in conformità con le decisioni della Commissione del 2007 e del 2013. La Commissione teme infatti che i dati comunicati dal Portogallo in ordine all'effettiva creazione di posti di lavoro non siano effettivi e che le esenzioni fiscali concesse dal Portogallo alle società stabilite nella zona franca di Madeira non siano in linea con le decisioni della Commissione e le norme UE in materia di aiuti di Stato⁵⁶ dando vita a un vero e proprio paradiso fiscale *off shore* all'interno dell'Unione.

Rispetto alla parte continentale del Portogallo, Madeira beneficia di riduzioni sull'aliquota IVA: un tasso ridotto al 4%, un tasso medio dell'8% e un tasso standard del 14% (invece del 5%, 12% e 20% rispettivamente, sulla terraferma del Portogallo). Per quanto riguarda le ritenute alla fonte, la regola generale è che non vengono detratte sulle rimesse effettuate da una società autorizzata ad operare ai sensi della legislazione sulle zone franche, a meno che il reddito rimesso a titolo di dividendi,

a seguito di una decisione della Commissione europea che dichiara un aiuto illegale incompatibile con il mercato interno.

⁵⁵ Si v. il *report* di Ana Gomes, “Madeira - a preferential tax regime”: <https://www.anagomes.eu/PublicDocs/c1e467c9-239e-4857-a148-95d77039fe0d.pdf>

⁵⁶ Si v. il comunicato stampa della Commissione in cui si rende noto che da un'indagine preliminare emerge che le imprese destinatarie degli sgravi fiscali non abbiano beneficiato degli stessi in virtù di attività svolte a Madeira e che non abbiano creato o mantenuto il numero di posti di lavoro necessario: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4384_en.htm

interessi sui prestiti o di canone si riferisca a redditi percepiti nel Portogallo continentale o, in alternativa in cui il destinatario è residente portoghese.

Se il reddito è guadagnato in Portogallo da una controllata di Madeira, ma il beneficiario dei dividendi è una società controllante residente nell'UE a cui si applica la direttiva *Parent-Subsidiary*, nessuna ritenuta alla fonte è prelevata sulle rimesse.

Se il reddito è guadagnato nel Portogallo continentale, ma il beneficiario dei dividendi è residente in un paese con il quale il Portogallo ha siglato un contratto contro la doppia imposizione, le ritenute sono prelevate in conformità a tale trattato. Le società operanti nell'ambito della ZES di Madeira beneficiano, in aggiunta alle esenzioni o agevolazioni fiscali relative alle imposte sui redditi, di notevoli vantaggi anche in materia di dazi doganali: le materie prime e i prodotti semilavorati importati nella Zona sono esenti da dazi di importazione se destinati alla trasformazione in loco in nuovi prodotti che, essendo per questo considerati fin dall'origine europei, sono esenti da dazi di importazione al momento della loro immissione nel mercato dell'Unione europea.

Dall'entrata nella Comunità europea del Portogallo, la Commissione ha inizialmente autorizzato l'estensione del regime degli aiuti di Stato rispettivamente per tre, sei e quattro volte⁵⁷. Nel 2006 il Portogallo ha notificato alla Commissione il regime degli aiuti di Stato concesso a Madeira⁵⁸. La Commissione ha valutato l'aiuto alla luce degli orientamenti sugli aiuti regionali per il periodo 2007-2013 (cfr. IP / 05/1653) ritenendolo ammissibile per il periodo tra il 1 ° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013. Nel 2011 il Portogallo ha nuovamente notificato il regime degli aiuti segnalando un incremento del 36,7% del massimale annuale della base imponibile giustificato in ragione dell'inflazione e delle modifiche in aumento della tassa

⁵⁷ Aiuti di Stato nn. E 13/91, E 19/94; N 222/A/2002; N 222/B/2002.

⁵⁸ <https://ibc-madeira.com/images/pdf/State-Aid.-N-421-2006.pdf>.

societaria a livello nazionale dal gennaio 2012 (aumentata dal 20 al 25%). Il 2 luglio 2013 la Commissione ha reso noto di aver ritenuto la suddetta modifica compatibile con il mercato interno ai sensi dell'art. 107 del TFUE⁵⁹.

Nel 2015 il Portogallo ha comunicato alla Commissione le modifiche al decreto sui benefici fiscali (*Decreto-Lei n. 215/89, Estatuto dos Benefícios Fiscais*)⁶⁰ che ha instaurato il cd. "IV regime", ufficialmente già in vigore dal 1° gennaio 2015 e destinato a valere fino al 31 dicembre 2027. Le imprese autorizzate ad operare nella Zona franca (entro il 31 dicembre 2020) potranno godere fino alla fine dell'anno 2027 di un'aliquota d'imposta al 5%, (uno dei tassi più bassi nell'Unione Europea) e beneficiare di un ulteriore vantaggio di esenzione d'imposta alla fonte sui dividendi pagati agli azionisti non residenti in Portogallo, a patto che questi non siano residenti in una giurisdizione inserita nella cosiddetta "lista nera".

In particolare, potranno beneficiare dell'agevolazione della tassa societaria al 5% gli operatori che (a) hanno già una licenza ad operare nella Zona in relazione ai redditi derivanti dall'esercizio di attività industriali, di cui al comma 1 e qualificati ai sensi dei commi 2 e 3 dell'articolo 4 del decreto regolamentare n. 53/82, del 23 agosto, e, inoltre, per attività ausiliarie o complementari della stessa; b) gli operatori già debitamente autorizzati che continuano l'attività di trasporto marittimo e aereo, in relazione al reddito derivante dall'esercizio dell'attività concessa in licenza, ad eccezione del reddito derivante dal trasporto di passeggeri o merci tra porti nazionali; c) gli operatori di cui al punto a), con riferimento ai redditi derivanti dalle attività svolte nella zona franca, e altri operatori non menzionati, relativa al reddito delle loro attività comprese nella zona franca, purché in entrambi i casi si tratti di operazioni effettuate con operatori situati nella zona franca o con non residenti nel

⁵⁹ Commission decision on State aid SA 34160 (2011 N). Brussels, 2.7.2017, C(2013) 4043 final

⁶⁰http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_42790

territorio portoghese, ad eccezione degli stabilimenti permanenti situati dentro e al di fuori della zona franca.

Le società che desiderano beneficiare di questo regime devono iniziare le loro attività entro sei mesi, ad eccezione delle attività industriali o marittime e di trasporto aereo che devono iniziare le loro attività entro un anno e devono:

- (a) creare da uno a cinque posti di lavoro nei primi sei mesi di attività e realizzare un investimento minimo di (euro) 75.000 nell'acquisizione di capitale fisso o beni immateriali nei primi due anni di attività;
- (b) creare sei o più posti di lavoro nei primi sei mesi di attività.

Le suddette società sono soggette alla limitazione del beneficio da concedere attraverso l'applicazione di massimali alla base imponibile ai quali si applica l'aliquota ridotta di cui nei seguenti termini:

- (a) 2.730.000 euro per la creazione di 1-2 posti di lavoro;
- (b) 3,55 milioni di euro per la creazione di 3-5 posti di lavoro;
- (c) 21,87 milioni di euro per la creazione di 6-30 posti di lavoro;
- (d) 35,54 milioni di euro per la creazione di 31-50 posti di lavoro;
- (e) 54,68 milioni di euro per la creazione di 51-100 posti di lavoro;
- (f) 205,50 milioni di euro per la creazione di oltre 100 posti di lavoro.

Le stesse società possono inoltre beneficiare di una detrazione del 50% per la raccolta dell'IRC a condizione che si incontrano almeno due delle seguenti condizioni:

- (a) contribuire alla modernizzazione dell'economia regionale, in particolare attraverso l'innovazione tecnologica di prodotti e processi produttivi o modelli di business;
- (b) contribuire alla diversificazione dell'economia regionale, in particolare attraverso l'attuazione di nuove attività ad alto valore aggiunto;
- (c) promuovere il reclutamento di risorse umane altamente qualificate;

- (d) contribuire al miglioramento delle condizioni ambientali;
- (e) creare almeno 15 posti di lavoro, che devono essere mantenuti per almeno cinque anni.

L'acquisizione del patrimonio immobiliare utilizzato nelle attività dei soggetti insediati nelle zone di libero scambio è, in linea di principio, esente dalla *Real Estate Transfer Tax* (IMT), e dalla *Real Estate Tax Comunale* (IMI). Le entità debitamente costituite sono anche esenti dall'imposta di bollo sui documenti, sui libri, sui contratti e sugli atti pubblici previsti nel Codice sull'imposta di bollo, a condizione che le parti siano soggetti non residenti e/o altri soggetti debitamente insediati nella rispettiva zona di libero scambio.

6.3. LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI IN LETTONIA (“SPECIĀLAJĀS EKONOMISKAJĀS ZONĀS”)

Sebbene la Lettonia abbia approvato la prima legge sui *porti franchi* già nel marzo 1921⁶¹, solo il 3 dicembre 1996, il Governo ha approvato il piano per lo sviluppo regionale della Lettonia, incentivando l'istituzione di ZES intese come “centri di innovazione, parchi tecnologici e incubatori d'impresa”. Il 21 marzo 2002 è stata approvata la legge per lo sviluppo regionale.

Nel 2004, la Lettonia è entrata a far parte dell'Unione Europea mantenendo le sue due zone economiche speciali, situate a Rezekne e, Liepaja (istituite nel 1997) i due porti franchi a Riga e Ventspils (istituiti, rispettivamente, nel 1997 e nel 2000). Nel 2016 è stata istituita la nuova ZES a Latgale⁶².

⁶¹ Dopo nove anni, il 9 ottobre 1930, furono adottati i regolamenti sul porto franco di Liepāja e il 29 luglio 1931 furono annunciati i regolamenti sul porto franco di Ventspils.

⁶² Dace Ziedina Modrite Pelse, *main characteristics of economic zones types: latvia's experience*, http://llu.fb.llu.lv/conference/economic_science_rural/2017/Latvia_ESRD_44_2017-212-218.pdf

In base all'ultima Comunicazione della Commissione che ha modificato l'allegato I degli orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale 2014-2020, l'intera Lettonia può essere eletta come Zona "a" per il periodo dal luglio 2014 dicembre 2020⁶³

Ogni ZES e porto franco ha una propria e autonoma regolazione, che le distingue per regime di gestione e localizzazione⁶⁴. Il 27 luglio 2001 il Parlamento lettone (*Saeima*) ha tuttavia unificato la regolazione sulla tassazione nei porti franchi e nelle ZES. Tale legge ha subito successive modifiche, comunicate da ultimo alla Commissione il 25 luglio 2014⁶⁵.

Dal 2018, l'aliquota dell'imposta sul reddito delle società per utili reinvestiti o utili non distribuiti è pari allo 0%, mentre l'80% dell'imposta sui redditi delle società è applicata ai dividendi. Le capitali Liepāja SEZ ricevono uno sconto dell'80% sulla tassa immobiliare, che oltre al Comune di Liepāja ha diritto a uno sconto del 20%.

Gli incentivi indiretti sono uguali per tutte le società, mentre l'articolo 8 che regola l'attrazione degli investimenti determina l'applicazione di sgravi fiscali diretti in base alle dimensioni di un'azienda, prevedendo per le imprese di grandi dimensioni la detrazione del 50% dell'importo di investimenti maturato e per le imprese di piccole e medie dimensioni il 65% dell'importo degli investimenti maturati.

Le esenzioni fiscali o le condizioni di favore disponibili includono, tra le altre cose: lo sconto dell'80% sulla tassa immobiliare; lo sconto dell'80% sull'imposta sul reddito delle società; lo sconto dell'80% sulla ritenuta alla fonte per i dividendi; l'esenzione dell'IVA per la maggior parte dei beni.

Le società ricevono lo sgravio fiscale diretto a seconda della propria dimensione:

35% - quando l'azienda corrisponde alla categoria di "grande azienda";

⁶³ 2016/C 231/01

⁶⁴ Attualmente sono in vigore due leggi su Fez sono in vigore in Lettonia: due su porti franchi (Riga - il 6 novembre, 1996 e Ventspils - il 19 dicembre, 1996), e due su SEZ (Liepāja - il 17 febbraio 1997 e Rēzekne - on ottobre 1, 1997).

⁶⁵ l. 10 luglio 2014, n. 133.

45% - quando l'azienda corrisponde alla categoria di "media impresa";

55% - quando l'azienda corrisponde alla categoria di "piccola o micro azienda".

Il tasso di sostegno (35%, 45% o 55%) è applicato alla riduzione dell'imposta sulla proprietà e alla somma totale dell'imposta sul reddito delle società.

Le società che sono autorizzate a operare nelle ZES hanno diritto ai seguenti sgravi fiscali diretti:

80% di franchigia per l'imposta sul reddito delle società

80% di franchigia per la tassa di proprietà

In conformità con la suddetta legge sull'a nelle zone economiche speciali, sono supportati:

"Beni materiali" - terreni, fabbricati e fabbriche, attrezzature;

"Attività immateriali" - attività, che non hanno una determinata forma fisica o finanziaria, per esempio conforme alla definizione di investimento iniziale ed è un investimento in beni materiali e immateriali legati alla creazione di una nuova sede, al miglioramento della capacità di una sede di attività esistente, alla diversificazione con prodotti che non sono stati prodotti in questo luogo di affari precedenti, o modifiche significative al processo di produzione in una sede commerciale esistente i beni acquistati sono nuovi (si applicano alle grandi aziende).

I due porti franchi perseguono l'obiettivo di sviluppo del commercio internazionale, attrazione degli investimenti, sviluppo della produzione e dei servizi, creazione di nuovi posti di lavoro.

L'autorità portuale è la più alta istituzione decisionale del porto franco ed è composto da otto membri del consiglio: quattro rappresentanti del rispettivo governo locale e quattro dai rappresentanti designati seguito Ministri - Ministro per l'Economia, il ministro delle Finanze, il ministro per il traffico e il ministro per l'Ambiente. L'organo esecutivo dell'autorità portuale libera è gestito da un

amministratore di porto libero che viene nominato dall'autorità portuale con l'approvazione del Ministro dei trasporti.

Diversamente dai porti, le ZES di Liepāja, Rēzekne, e Latgale oltre al potenziamento del commercio, industria, traffico hanno l'obiettivo di facilitare lo sviluppo dell'intera regione che le ospita.

Le tre ZES hanno diversi regimi di gestione e localizzazione.

La ZES di Liepāja nasce nel 1997 (*Liepājas speciālā ekonomiskā zona*) e occupa il territorio non residenziale della città, che comprende 3 979 ettari (circa il 65% del territorio totale della città) e principalmente:

- (i) il porto per una superficie totale di 1182 ettari;
- (ii) la Zona industriale della città per circa 543 ettari
- (iii) l'aeroporto internazionale per circa – 251 ettari
- (iv) l'ex base militare Karosta per circa 1763 ettari

Più di 2000 ettari di territorio di Liepāja SEZ sono classificati come "territori liberi", che sono disponibili per i potenziali investitori.

Nel raggio di 200 km di Liepāja, ci sono tre aeroporti internazionali che forniscono traffico regolare di passeggeri, merci e posta con aerei civili verso le città europee e di altre città del mondo. Liepāja è inoltre un nodo della rete transeuropea di trasporto (TEN - T) per il trasporto di merci sul corridoio di trasporto est - ovest.

La zona è gestita da un consiglio composto di nove membri, in carica per cinque anni: tre rappresentanti delegati dal Ministero dell'Economia, delle Finanze e dei Trasporti e che sono nominati e rimossi dalla carica dal Consiglio dei Ministri, tre rappresentanti del Comune e tre rappresentanti degli operatori economici (commercianti). Il Gestore ha il compito di (i) approvare il piano di sviluppo della ZES in conformità con la legge istitutiva; (ii) stipula contratti con gli investitori (iii) stipula contratti con società commerciali situate all'interno della ZES; (iv) rilascia le

licenze per operare e ottenere gli sgravi fiscali; (v) definisce i confini della Zona in accordo con lo Stato.

Con legge del 19 maggio 2016, è stata istituita una nuova ZES nella Regione di *Latgale* fino al 31 dicembre 2035. Ai sensi dell'art. 3 della suddetta legge, ciascun comune della Regione può richiedere al Governo l'autorizzazione per istituire nel proprio territorio una ZES, fermo restando che l'area totale occupata dalle stesse non può superare il 5 % della superficie regionale. Ottenuta l'autorizzazione del Governo l'unica Autorità incaricata di gestire le ZES (*Latgales speciālās ekonomiskās zonas pārvaldi- Latgale Special Economic Zone Authority*) adotta un atto per precisare i confini e la localizzazione della ZES, dandone pubblicità. (art. 4). La suddetta Autorità, istituita su iniziativa regionale ne costituisce un organo e ha, *inter alia*, il compito di rilasciare i permessi per operare nella zona e di controllare il rispetto delle condizioni contrattuali (art. 7).

Le società ammesse ad operare nella ZES devono esercitare la loro attività all'interno della stessa. In base all'art. 11 della stessa legge istitutiva, gli immobili ricadenti nella ZES (al momento dell'approvazione della legge ancora non identificata), di proprietà statale o dell'ente locale possono "se necessario" essere trasferiti all'Autorità gestrice della ZES, la quale, in forza della stessa legge e senza ulteriore autorizzazione può affittarla alle società interessate a investire, per un periodo non superiore a 30 anni.

Nei casi in cui l'imprenditore desideri ricevere lo sgravio fiscale deve firmare un contratto con l'amministrazione della SEZ.

Nel caso in cui l'imprenditore operi già sul territorio in cui viene istituita la ZES (prima che la stessa venga istituita), potrà firmare un contratto con l'amministrazione se prevede di investire e ricevere lo sgravio fiscale oppure può continuare la propria attività senza aderire al regime agevolato.

6.4. LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI IN POLONIA (“SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE”)

Dieci anni prima di entrare nell’Unione Europea, la Polonia, con legge del 20 ottobre 1994 (“*Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*”), per iniziativa dell’allora Ministro dell’Economia, ha introdotto nel proprio ordinamento le “ZES” con la principale finalità di creare nuovi posti di lavoro, riducendo la forte disoccupazione in alcune aree del paese⁶⁶.

L’approccio normativo utilizzato dal Governo polacco è, come si vedrà, simile a quello adottato con il decreto-legge n. 91 dal legislatore italiano: istituire in prima battuta, con legge nazionale, le ZES, rimandando ad atti regolamentari successivi la costituzione delle aree e la determinazione delle regole di funzionamento.

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

Alla fine del 2013, la superficie totale delle 14 singole zone economiche speciali in la Polonia copriva 16,2 mila ettari, di cui 9,9 mila ettari sviluppato dagli investitori. Le zone sono dislocate in 151 città e 217 comuni.

In base all’ultima Comunicazione della Commissione che ha modificato l’allegato I degli orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale 2014-2020, l’intera Polonia può essere eletta come Zona “a” per il periodo dal luglio 2014 dicembre 2020.

In Polonia sono attualmente istituite 14 zone economiche speciali, che nel dettaglio, sono le seguenti:

1. Sse euro-park mielec
2. Suwalska SSE
3. Katowicka SSE

⁶⁶ H. KANEKO, *Special Economic Zones in Poland: A Black Hole Swallowing State Budget or a Messiah for Regional Development?* in *Reviewing European Union accession*, a cura di, T. Hashimoto, M. Rhimes, Brill Nijhoff, 2017, 57.

4. Legnicka SSE
5. Łódzka SSE
6. Wałbrzyska SSE
7. Kamiennogórska SSE
8. Kostrzyńsko-Słubicka SSE
9. Słupska SSE
10. SSE "Starachowice"
11. Tarnobrzaska SSE
12. Pomorska SSE
13. Warmińsko-Mazurska SSE
14. Krakowski Park Technologiczny

In base all'art. 2 della legge istitutiva le suddette zone sono collocate in aree non residenziali, circoscritte, del territorio polacco, destinate all'esercizio delle attività economiche a condizioni speciali.

In Polonia, gli obiettivi delle ZES tuttavia non si riducono ad uno strumento di lotta alla disoccupazione, ma si inseriscono in un più ampio disegno di politica economica nazionale i cui obiettivi sono chiaramente scolpiti dall'art. 3 della legge istitutiva: 1) sviluppo di specifiche aree di attività aziendale; 2) sviluppo di nuove soluzioni tecniche e tecnologiche e loro utilizzo nell'economia nazionale; 3) sviluppo delle esportazioni; 4) aumentare la competitività dei prodotti fabbricati e dei servizi forniti; 5) sviluppo di beni industriali esistenti e infrastrutture economiche; 6) creare nuovi posti di lavoro; 7) gestione delle risorse naturali inutilizzate, osservando i principi dell'equilibrio ecologico.

L'incentivo principale sia per gli investitori stranieri che polacchi è costituito dall'esenzione dalla *Corporate Income Tax* (CIT) e dalla *Personal Income Tax* (PIT).

I suddetti incentivi sono stati uno dei forti elementi di frizione nel processo di entrata della Polonia nella Comunità Europea.

Come si è visto, durante i lunghi negoziati con la Commissione per entrare nell'Unione Europea hanno indotto la Polonia ha modificare la propria disciplina. La gestione di ogni ZES è affidata a società di gestione stabilite nel relativo decreto. Per beneficiare degli incentivi fiscali gli imprenditori devono rispettare alcune condizioni e in particolare:

- investimento minimo: 100.000 euro;
- durata minima dell'investimento di cinque anni;
- i posti di lavoro creati devono essere mantenuti per almeno 5 anni.

Il principale beneficio derivante dall'insediamento in una ZES è costituito dall'esenzione fiscale sulle imposte sul reddito.

Il livello di tale aiuto dato alle imprese dipende principalmente da tre indicatori:

1. localizzazione dell'investimento;
2. ammontare dell'investimento oppure degli oneri per l'assunzione di nuovo personale per un periodo di 2 anni;
3. dimensione dell'impresa.

Le ZES sono state create in territori e ambiti caratterizzati da una maggiore dipendenza dal settore statale (rispetto ad altre aree) e sono, di conseguenza, risultate più direttamente esposte alle dismissioni delle aziende pubbliche dei primi anni Novanta.

La strategia di politica economica era, trasformare un rischio (la crisi dell'industria pubblica) in un'opportunità (lo sviluppo di forme nuove di industrializzazione mediante l'attrazione di investimenti).

Una degli elementi essenziali del risultato positivo determinatosi in Polonia è rappresentato dall'efficienza del meccanismo regolatorio e di funzionamento delle ZES. Come è stato posto in evidenza: *«La condizione necessaria per svolgere un'attività economica in una delle Zone Economiche Speciali della Polonia ottenendo i benefici fiscali previsti è quella di ricevere un permesso a operare nella Zona. [...] Se un imprenditore*

genera un reddito nella Zona da attività estranee allo scopo del permesso, il reddito derivante da queste attività non riceverà benefici fiscali»⁶⁷. Per l'individuazione delle imprese ammesse a operare nella ZES, «l'organismo gestore è obbligato a verificare in particolare: la tipologia di attività economica che l'imprenditore intende svolgere nella Zona e il potenziale impatto per il raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano di Sviluppo della ZES, [...] l'ammontare dei fondi propri investiti dall'imprenditore, che devono essere almeno il 25% del totale dei costi eleggibili dell'investimento»⁶⁸.

Viene inoltre valutato l'impatto occupazionale diretto e indiretto, che costituisce un altro elemento di estrema rilevanza, soprattutto in considerazione delle emorragie occupazionali che si sono verificate per effetto della crisi economica iniziata nel 2007. A questo proposito, secondo uno studio basato su trentamila osservazioni relative all'esperienza della Polonia risulta che «le ZES hanno un sostanziale effetto positivo sull'occupazione. Ogni 100 posti di lavoro creati in una ZES, in media, si determinano circa 72 posti di lavoro nel territorio ospitante e 137 nei territori confinanti. [...] L'effetto delle ZES sugli investimenti è più debole, ma comunque positivo. Gli investimenti in una determinata ZES non spiazzano gli investimenti nell'area esterna alla ZES»⁶⁹.

Dal punto di vista degli investimenti, quindi, le ZES hanno attratto notevoli risorse per l'economia polacca, fornendo un contributo fondamentale alla strategia di sviluppo del Paese, anche durante gli anni della crisi economica⁷⁰.

⁶⁷ TAAC Solutions for the Polish Investment and Trade Agency (PAIH), *Tax and legal aspects of the functioning of the Special Economic Zones in Poland*, Warsaw, april 2017, p. 3, <www.paih.gov.pl/files/?id_plik=28778>.

⁶⁸ *Ivi*, p. 6.

⁶⁹ P. Cizkowicz, M. Cizkowicz-Pękała, P. Pękała, A. Rzońca, *The effects of special economic zones on employment and investment: spatial panel modelling perspective*, NBP Working Paper, n. 208, 2015, p. 6, <https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/208_en.pdf>.

⁷⁰ Cfr. Colliers International, *Special Economic Zones in Poland*, Warsaw, 2016, <<http://www.colliers.com/en-pl/>>

6.4.1. OLTRE LE ZES?

Nel 2026 scadrà il termine delle 14 zone economiche speciali in Polonia. In vista di tale scadenza il Governo ha elaborato una nuova concezione di aiuti pubblici per le imprese slegati da determinati confini geografici, ma garantiti in tutto il territorio nazionale, a seconda del tipo di investimento e della loro portata.

La nuova legge sul sostegno agli investimenti del 10 maggio 2018 è stata definitivamente varata il 2 luglio 2018. I regolamenti di attuazione che definiscono i criteri per la concessione dell'aiuto sono ancora in fase di emanazione, ma il regolamento del Consiglio dei ministri sugli aiuti di Stato concessi ad alcune categorie di imprenditori per i nuovi investimenti del 28 agosto 2018 è entrato in vigore il 5 settembre 2018. Grazie a tale regolamento, gli investitori possono già richiedere le esenzioni fiscali previste dalla riforma.

Le attuali ZES polacche rimarranno in vita fino alla fine del 2026 solo per quanto riguarda le decisioni e i permessi (per quanto riguarda le modifiche, il ritiro, la cancellazione o l'estinzione) già concessi, mentre le vecchie regole si continueranno ad applicare anche alle procedure pendenti alla data in cui i nuovi regolamenti di attuazione diverranno effettivi. Qualsiasi nuovo investimento sarà invece regolato dalla nuova disciplina.

Le nuove regole, di cui potranno usufruire sia i nuovi investitori che quelli già presenti nelle ZES, estendono il territorio in cui possono essere localizzati i progetti esenti dall'imposta sul reddito.

Per ottenere un'esenzione fiscale è necessario presentare una domanda di sostegno. Una decisione amministrativa sarà emessa entro 1-2 mesi e finché non si ottiene la decisione, l'investitore non può iniziare l'investimento.

/media/files/emea/poland/reports/2016/Colliers_Report_Special_Economic_Zones_Poland_EN.pdf>.

La decisione sull'aiuto di Stato per un progetto di investimento è adottata dal Ministro dell'economia per un periodo definito compreso tra 10 e 15 anni. Il periodo di esenzione dipenderà dal luogo di investimento: maggiore è l'intensità di aiuti di Stato consentita dall'UE nell'area, più lungo sarà il periodo di esenzione. I progetti di investimento attuati nelle attuali zone economiche speciali avranno priorità. Le decisioni per sostenere tali progetti saranno rilasciate per 15 anni.

Per ottenere un'esenzione fiscale, gli investitori dovranno comunque sostenere determinati costi e creare un numero specifico di posti di lavoro. A differenza della precedente disciplina sulle ZES, la decisione sull'aiuto dipenderà dall'incontrare non solo i criteri quantitativi, ma anche i criteri di qualità.

L'ubicazione dell'investimento influenzerà il periodo di tempo durante il quale l'investitore può utilizzare l'esenzione fiscale.:

- 10 anni - investimenti in aree con un'intensità di aiuto di base del 25%, 20% o 10% (Bassa Slesia, Grande Polonia, Slesia, Varsavia West Subregion e Varsavia)
- 12 anni - investimenti in aree con un'intensità di aiuto di base del 35% (Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie, Łódzkie, Małopolskie, Opolskie, Pomorskie, Świętokrzyskie, Zachodniopomorskie e sottoregioni: Ciechanów-Płock, Ostrołęcko-Siedlecki, Radom e Varsavia-Est),
- 15 anni - investimenti in aree con un'intensità di aiuto di base del 50% (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie).

L'ammontare della franchigia accordata dipenderà dal valore dell'investimento, dalla sua ubicazione e dalle dimensioni dell'azienda. Più piccola è l'impresa e più a est si trova l'investimento (cioè nelle aree della Polonia orientale), maggiore è l'intensità dell'aiuto. Le intensità di aiuto di base sopra menzionate si riferiscono

alle grandi imprese, mentre per le micro, piccole e medie imprese queste intensità sono rispettivamente superiori del 20% e del 10%.

Le esenzioni dall'imposta sul reddito per l'attuazione di un nuovo investimento non sono tuttavia disponibili per tutti gli investitori che pianificano tali progetti. Valutando se un investimento può beneficiare del supporto, verrà verificato il rispetto dei criteri quantitativi (vale a dire il valore dell'investimento minimo) insieme a un numero di criteri qualitativi. Di conseguenza, soddisfare numerosi criteri può essere difficile o addirittura irraggiungibile per alcuni progetti.

Il valore minimo di investimento richiesto dipenderà principalmente dalla posizione dell'investimento, dalle dimensioni dell'impresa e dal tipo di attività commerciale coperta dal progetto. Come regola generale, maggiore è il tasso di disoccupazione in una data area, minore è il valore minimo di investimento. Verrà da 10 a 100 milioni di PLN. Ad esempio, il valore più basso di 10 milioni si applicherà alle grandi aziende che attuano investimenti in una zona con un tasso di disoccupazione superiore al 250% del tasso medio di disoccupazione nel paese. L'IT sarà applicato anche agli investimenti in una delle 122 città e comuni preferiti che si affacciano su tale città.

Per le medie, piccole e micro imprese sono stati introdotti criteri quantitativi molto più bassi (il valore minimo di investimento richiesto è stato ridotto rispettivamente dell'80%, del 95% e del 98% rispetto ai criteri applicati alle grandi imprese). Il criterio quantitativo, mitigato fino al 95%, si applicherà anche agli investimenti in servizi aziendali moderni e attività di ricerca e sviluppo, anche se attuati da grandi aziende, indipendentemente dalla loro ubicazione.

Oltre al criterio quantitativo, l'investimento sarà assegnato con punti per soddisfare i seguenti criteri di qualità:

- implementazione di investimenti in settori strategici (definiti da specifici codici di attività commerciali - PKWiU),
- raggiungere un alto livello di vendite al di fuori della Polonia,
- condurre attività di ricerca e sviluppo,
- basso impatto negativo sull'ambiente naturale,
- avendo uno status di PMI, la sede di investimento in una delle 122 città preferite o comuni confinanti con esse, o in zone con un tasso di disoccupazione superiore al 160% della media nazionale, sostenere i dipendenti nell'ottenere istruzione e qualifiche professionali e cooperare con le scuole / università del settore
- intraprendere attività nel campo dell'assistenza ai dipendenti

Un ulteriore criterio per l'ammissibilità dei progetti industriali sarà la creazione di posti di lavoro specializzati e l'offerta di un lavoro stabile e l'affiliazione al "cluster" nazionale. Per i progetti nel settore dei servizi, sono previsti due criteri aggiuntivi: creare posti di lavoro ben retribuiti e offrire un impiego stabile (basato su un contratto di lavoro).

7. LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI E LE ZONE LOGISTICHE SPECIALI IN ITALIA

L'art. 4, comma 3 del d.l. 91/2017 convertito con m. dalla l. 3 agosto 2017, n. 123 ha introdotto in Italia, una disciplina generale e di principio sulle zone economiche speciali.

L'art. 1, commi da 61 a 65, legge di bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205, pubblicata in G.U. n. 302 del 29/12/2017) ha istituito le "Zone logistiche semplificate" (ZLS) che estende la disciplina del d.l. 91/2017 sulle ZES a tutte le altre regioni italiane, senza tuttavia la previsione di un credito d'imposta come previsto per le ZES.

Tale normativa prevede due DPCM attuativi: il primo, già adottato con d.P.C.M., 25 gennaio 2018, n. 12, in G.U. Serie Generale n. 47 del 26 febbraio 2018, recante le modalità e i criteri di istituzione delle ZES e un altro, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, recante la disciplina sul regime di semplificazione amministrativa.

Il suddetto d.P.C.M. n. 12/2018 ha ricevuto (i) il Parere della Conferenza unificata favorevole, ma con *osservazioni* (Conferenza del 6 dicembre 2017 Rep 161/CU) (ii) il Parere del Consiglio di Stato favorevole, ma con *osservazioni* (Cons. St., sez. atti norm., 10 gennaio 2018, n. 134 *prevede* (i) Modalità di istituzione delle ZES (anche *interregionali*); (ii) durata delle ZES; (iii) criteri per l'istituzione e la delimitazione delle ZES; (iv) criteri che disciplinano l'accesso delle aziende alle ZES.

Il Decreto attuativo prevede due tipologie di ZES (regionali e interregionali):

(i) ZES regionali: tale tipologia comprende almeno un'area portuale (purché abbia 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) e può includere anche aree, interne alla stessa regione, non territorialmente adiacenti, purché abbiano un "*nesso economico funzionale*" tra di loro.

Lo stesso articolo specifica che il "*nesso economico funzionale tra aree non territorialmente adiacenti sussiste qualora vi sia la presenza o il potenziale sviluppo, di attività economico-produttive, indicate nel Piano di sviluppo strategico, o di adeguate infrastrutture di collegamento tra le aree interessate*" (art. 1, comma 1).

Nelle ZES regionali possono essere inclusi anche più porti. Il DM prevede espressamente che essa è di norma composta da "*porti, aree retroportuali, anche di carattere produttivo e aeroportuale, come definiti dalle norme vigenti, piattaforme logistiche e Interporti, non può comprendere zone residenziali.*". Non può tuttavia comprendere aree residenziali.

Il DM prevede due sotto-tipologie di ZES interregionali:

(a) ZES tra una regione priva della tipologia di Porto con le caratteristiche di cui al citato regolamento UE e una regione in cui sia presente tale tipo di porto (art. 4, comma 1)

(b) ZES tra regioni contigue prive di aree portuali 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) e una regione in cui sia presente tale tipo di porto. Tali regioni possono, se contigue, presentare domanda per l'istituzione di una ZES associata comprensiva di un porto che non abbia le suddette caratteristiche (art. 4, comma 2).

7.1. IL PARERE DELLA CONFERENZA UNIFICATA SULLO SCHEMA DEL DPCM

FAVOREVOLE, MA CON OSSERVAZIONI

(CONFERENZA DEL 6 DICEMBRE 2017, REP 161/CU)

Su sollecitazione della Conferenza Unificata è stato previsto che per l'istituzione della ZES dovrà essere acquisito il parere dei sindaci delle aree interessate.

Viene inoltre suggerito (indicando al Governo che sono modifiche "*indispensabili*" al fine del rispetto dell'assetto delle competenze Stato-Regioni) di inserire che nel Piano strategico funzionale all'istituzione della ZES debbano essere previste:

- (i) le modalità con cui le strutture amministrative delle Regione e degli enti locali interessati assicurano, anche attraverso propri uffici e personale, nonché attraverso accordi con le amministrazioni centrali dello Stato e convenzioni con organismi ovvero strutture nazionali a totale partecipazione pubblica, l'espletamento delle funzioni amministrative e di gestione degli interventi previsti nelle ZES di competenza regionale;
- (ii) gli ambiti di competenza esclusiva delle Regioni nelle politiche di programmazione e gestione nel rispetto della ripartizione delle competenze assegnate allo Stato e alle Regioni.

Quanto all'estensione delle ZES la Conferenza ha suggerito la seguente modifica:
“L'area complessiva destinata alla ZES è calcolata sulla base dell'1 per mille della superficie di ciascuna Regione con l'aggiunta dell'1,5 per mille della superficie regionale moltiplicato per un coefficiente che tiene conto della densità di popolazione regionale rispetto alla densità di popolazione nazionale”.

È stata proposta un'estensione massima della ZES come nella tabella sotto riportata.

Allegato 1 - Valori massimi di superficie ZES per ciascuna Regione

Regione	Popolazione	Superficie	Densità (*)	1,5‰*S*(dens.regione/dens.Italia) (²)	
	residenti	km ²	abitanti/km ²	km ²	ha
<u>Abruzzo</u>	1.322.247	10.831,84	122	9,86	986
<u>Basilicata</u>	570.365	10.073,32	57	4,28	428
<u>Calabria</u>	1.965.128	15.221,90	129	14,65	1.465
<u>Campania</u>	5.839.084	13.670,95	427	43,56	4.356
<u>Molise</u>	310.449	4.460,65	70	2,33	233
<u>Puglia</u>	4.063.888	19.540,90	208	30,33	3.033
<u>Sardegna</u>	1.653.135	24.100,02	69	12,41	1.241
<u>Sicilia</u>	5.056.641	25.832,39	196	37,78	3.778
TOTALE ITALIA	60.589.445	302.072,84	201		

(²) I dati relativi alla densità di popolazione sono aggiornati al 1/01/2017 (fonte ISTAT)

La Conferenza unificata ha inoltre proposto di includere tra i compiti del comitato di indirizzo quello di svolgere *“le verifiche, nel caso di istanza di cambio di destinazione urbanistica, delle aree private incluse nella ZES, acquisendo la documentazione in caso di trasferimento di proprietà o di costituzione di un diritto reale di godimento sul bene avvenuti nell'anno precedente la data di presentazione della proposta di istituzione di cui all'articolo 5. A tal fine, sulla documentazione di cui al periodo precedente, per le verifiche dei profili di legalità, è acquisito il parere della Prefettura territorialmente competente. Il Comitato di indirizzo, acquisito il parere di cui al periodo precedente, trasmette tutta la documentazione*

relativa al bene in questione agli enti competenti al fine delle valutazioni relative al cambio di destinazione urbanistica del bene”.

7.2. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO SULLO SCHEMA DEL DPCM (FAVOREVOLE, MA CON OSSERVAZIONI)

(CONS. ST., SEZ. ATTI NORM., 10 GENNAIO 2018, N. 134)

In relazione alle ZES interregionali indicate *sub* (a), la Commissione speciale del Consiglio di Stato ha evidenziato che non sono chiare le ragioni per cui sia necessario che una delle regioni non abbia un’Autorità portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento (UE) n. 1315 e non possano essere costituite, invece ZES tra Regioni entrambe dotate di aree portuali di tale tipologia. Si è evidenziato inoltre l’opportunità di precisare i motivi per cui le ZES di cui a questo all’art. 4, comma 2, possano essere istituite massimo tra due Regioni, a differenza di quelle di cui al comma precedente: peraltro, questa difformità sembra contrastare con la *ratio* dell’istituto; inoltre per le ZES di cui al comma 2 non è previsto il requisito della contiguità (che deve sussistere, invece, per quelle di cui al comma 1).

Quanto alle ZES di cui all’art. 4, comma 1, la Commissione ha segnalato 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 regolamento UE n. 1315/2013. Questa disposizione, ad avviso della Commissione, 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.

Anche il Consiglio di Stato, come la Conferenza unificata, ha evidenziato che *“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".

Viene inoltre segnalato al Governo che lo schema di Decreto non prevede forme di verifica circa la compatibilità della Zona con la normativa sugli aiuti di Stato ("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"*).

La versione ultima di tale decreto ha accolto le suddette proposte dei pareri consultivi sia del Consiglio di Stato che della Conferenza unificata.

Assume particolare rilevanza la specificazione che la singola proposta istitutiva proveniente dalla/e Regione/i, comprensiva dell'indicazione delle aree individuate, debba avvenire (ai sensi dell'art. 5) nel "*rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato*". Tale disposizione deve peraltro essere letta in combinato con il successivo art. 6, comma 1, lett. g), ai sensi del quale la stessa proposta, deve indicare le: "*agevolazioni ed incentivazioni, senza oneri a carico della finanza statale, che possono essere concesse dalla regione, nei limiti dell'intensità massima di aiuti e con le modalità previste dalla legge*".

7.3. LA FASE DI ATTUAZIONE PREVISTA DALLA NORMATIVA PRIMARIA E REGOLAMENTARE

La proposta di istituzione di ogni ZES, ai sensi dell'art. 4 del d.l. 91/2017 e del DPCM n. 12/18, deve provenire dalla Regione:

(i) ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.M. tale proposta deve contenere *“l'indicazione puntuale”* della *“denominazione e delle aree interessate”*; Tale disposizione attua l'art. 4 comma 6 del d.l. n. 91 laddove stabilisce che *“La Regione formula la proposta di istituzione della ZES, specificando le caratteristiche dell'area identificata”*;

(ii) ai sensi dell'art. 5, devono essere sentiti i Comuni del territorio incluso in ciascuna proposta;

(iii) ai sensi dell'art. 6 ogni proposta deve essere accompagnata dal un Piano di sviluppo strategico;

Le proposte di istituzione presentate dai Presidenti delle Regioni devono essere corredate da un Piano di Sviluppo Strategico, contenente, fra l'altro: *“a) la documentazione di identificazione delle aree individuate con l'indicazione delle porzioni di territorio interessate con evidenziazione di quelle ricadenti nell'Area portuale; b) l'elenco delle infrastrutture già esistenti, nonché delle infrastrutture di collegamento tra aree non territorialmente adiacenti, nel territorio di cui alla lettera a); c) un'analisi dell'impatto sociale ed economico atteso dall'istituzione della ZES; d) una relazione illustrativa del Piano di Sviluppo Strategico, corredata da dati ed elementi che identificano le tipologie di attività che si intendono promuovere all'interno della ZES, le attività di specializzazione territoriale che si intendono rafforzare, e che dimostrano la sussistenza di un nesso economico-funzionale con l'Area portuale o con i porti di cui al comma 2, dell'articolo 3 del presente decreto, nel caso la ZES ricomprenda più aree non adiacenti. Le aree non contigue devono comunque essere collegate alle aree portuali da infrastrutture adeguate alla realizzazione del Piano di Sviluppo Strategico; (...)”*.

La ZES è istituita con DPCM per poi essere sottoposta al controllo del Comitato di indirizzo (presieduto dal Presidente dell’Autorità portuale in cui ricade l’Area portuale, da un rappresentante della Regione o delle Regioni, in caso di ZES interregionali, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Al Comitato spettano in particolare, per quanto qui interessa:

- le verifiche sul rispetto del Piano di sviluppo strategico
- le ulteriori verifiche, nel caso di istanza di cambio di destinazione urbanistica, delle aree private incluse nella ZES, acquisendo la documentazione in caso di trasferimento di proprietà o di costituzione di un diritto reale di godimento sul bene avvenuti nell'anno precedente la data di presentazione della proposta di istituzione.

A tal fine, sulla documentazione di cui al periodo precedente, per le verifiche dei profili di legalità, è acquisito il parere della Prefettura territorialmente competente.

Il Comitato di indirizzo, acquisito il parere di cui al periodo precedente, trasmette tutta la documentazione relativa al bene in questione agli enti competenti al fine delle valutazioni relative al cambio di destinazione urbanistica del bene, fermo restando comunque le attività di verifica dei soggetti preposti;

PARTE II

LOCALIZZAZIONE, ORGANIZZAZIONE E GESTIONE

SOMMARIO: 1. LA QUESTIONE DELLA LOCALIZZAZIONE DELLE “ZES” - 2. GLI OBIETTIVI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE - 3. LA GESTIONE DELLE ZES

1. LA QUESTIONE DELLA LOCALIZZAZIONE DELLE “ZES”

Una delle principali questioni che si pone ai fini dell’istituzione delle ZES è dove collocarle. La questione assume particolare rilevanza in quanto la scelta di istituire tali zone è, spesso, legata al perseguimento di obiettivi di sviluppo locale o regionale e dunque a incrementare il tasso di occupazione e riqualificazione in aree particolarmente sofferenti. Sotto questo aspetto è infatti rilevante che, spesso, le zone depresse o in via di sviluppo soffrono di un rilevante flusso migratorio. La localizzazione è inoltre fondamentale al fine di ottenere dalla zona un favorevole effetto *spillover* non solo per le aree vicine, ma per l’intero paese.

I risultati della già citata analisi del CIIP evidenziano che le aree situate intorno a una ZES generalmente beneficiano in termini economici della sua presenza, effetti che tuttavia diminuiscono all’aumentare della distanza.

Utili indicazioni possono ricavarsi dalle conclusioni raggiunte dagli studi focalizzati sulla scelta tra la localizzazione delle “zone franche” nelle zone rurali o in quelle urbane nei paesi in via di sviluppo⁷¹.

⁷¹ K. MIYAGIWA, *The locational choice for free-trade zones: Rural versus urban options*, Journal of Development Economics, Volume 40, Issue 1, 1993, Pages 187-203, ISSN 0304-3878, [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(93\)90110-9](https://doi.org/10.1016/0304-3878(93)90110-9).

(<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304387893901109>); Basu, Arnab K., *Unemployment Reduction in the Presence of a Rural Based Free Trade Zone: Some Policy Implications*, in Journal of Economic Integration, vol. 11, no. 4, 1996, pp. 453–477. JSTOR, JSTOR, www.jstor.org/stable/23000488.

È stato evidenziato che se gli investimenti possono essere, in astratto, indifferentemente, effettuati in entrambe le zone, è preferibile la loro collocazione nelle zone rurali o periferiche nella misura in cui tali aree siano più attrattive per ciò che riguarda il costo del lavoro e la richiesta di manodopera.

Specialmente nei paesi in via di sviluppo, infatti, i margini di profitto sono più elevati nelle zone rurali, sicché in tali aree la zona speciale sarà in grado di attrarre un maggiore afflusso di capitale.

Viene precisato che tale assunto, tuttavia, non è assoluto in quanto deve combinarsi con altri fattori: (i) l'accessibilità alle regioni rurali; (ii) l'entità dei "costi di migrazione" verso le zone. La collocazione di una zona in periferia infatti è preferibile solo nella misura in cui l'area ospitante sia accessibile al pari dell'area urbana e dunque sia dotata di infrastrutture adeguate. Se i costi di migrazione (anche per i lavoratori) sono troppo alti da non consentire il raggiungimento di un sufficiente benessere allora la localizzazione non sarà efficiente.

In molti paesi in cui le ZES hanno permesso di accelerare lo sviluppo di alcune zone la questione della localizzazione ha interessato in particolare la scelta di terreni agricoli. Alcuni studi hanno evidenziato che in presenza di adeguate politiche strutturali è possibile una crescita bilanciata sia del settore agricolo che dell'economia e del lavoro nelle ZES contemporaneamente. Ciò richiede un bilanciamento tra le esigenze dell'agricoltura e dell'industria.

In India migliaia di contadini hanno protestato contro l'acquisizione obbligatoria di terreni da parte del governo in alcuni, sostenendo che non lo erano stati compensati adeguatamente né rassicurati sulla creazione di nuovi posti di lavoro. Altra questione è inoltre l'utilizzo di terreni agricoli per l'industrializzazione delle aree. Ciò ha portato a un lungo dibattito tra gli economisti e politici sulla circostanza (i) l'agricoltura possa decrescere in rapporto all'industria (ii) tale politica influisca negativamente sulla situazione della disoccupazione.

Le esperienze europee mostrano la localizzazione di ZES sia in zone rurali che in contesti urbani.

Come regola generale la Polonia ha scelto di destinare alle ZES alcuni terreni, collocati in zone non abitate, di proprietà o in usufrutto perpetuo dello Stato o acquisite dalle società gestrici della ZES o dell'ente locale ospitante.

A determinate condizioni (previste dall'art. 5 della legge istitutiva delle ZES e, precisate con un apposito Regolamento del 10 dicembre 2008), è comunque consentito che in alcune parti delle ZES sia costituito l'usufrutto fondiario o perpetuo di operatori (diversi dallo Stato) a condizione che

(i) l'investimento preveda la creazione di nuovi posti di lavoro o spese di investimento di un certo valore. Il suddetto Regolamento ha determinato l'ammontare minimo dell'investimento e dei posti di lavoro che devono essere creati calibrandolo in relazione allo stato di disoccupazione del distretto (*powiat*) ospitante l'area ZES per come accertato dall'Ufficio centrale di statistica;

(ii) l'investimento avvii la produzione di beni, processi o servizi nuovi per il mercato Polacco o significativamente migliorati, oppure concerna il settore della costruzione navale o di industrie complementari⁷². Il Regolamento ha identificato l'ammontare minimo dell'investimento dei posti di lavoro che devono essere creati;

(iii) l'investimento riguardi i servizi di a) ricerca e sviluppo, b) tecnologia dell'informazione, c) contabilità e revisione dei libri, d) nel settore della contabilità,

⁷² 1) activity carried out as a result of the investment consists in the implementation of new products manufacturing or manufacturing of significantly improved goods not manufactured on the Polish market or rendering services having such features and not being offered within the region or new technological solutions not hitherto used or used on the Polish market for not longer than one year are introduced; the fulfilment of the criterion shall be confirmed by the opinions of at least two scientific entities within the meaning of Article 2 item 9 of the Act of 8 October 2004 on principles of financing science
2) in connection with the investment at least 30 new workplaces are created and the qualified investment expenditure with the value of at least 20 million zlotys are incurred.

escluse le dichiarazioni fiscali, e) centri telefonici⁷³, permettendo la creazione di un determinato numero di posti di lavoro;

(iv) la piena attuazione dell'investimento avviato richieda un aumento dell'area della zona di non più di 2 ettari a condizione che l'estensione sia funzionale al completamente dell'investimento avviato nella ZES.

A seguito dell'entrata della Polonia nell'UE il regime dell'estensione delle ZES è stato modificato precisando che la stessa può essere modificata, diminuita o accorpata con altre purché l'area totale di tutte le zone non supero i 25 mila ettari.

2. GLI OBIETTIVI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Ai fini della concreta localizzazione delle aree in cui istituire una ZES regionale o interregionale si pongono le seguenti questioni:

(i) il rischio di sperequazione territoriale;

(ii) la regolazione della concorrenza tra gli operatori già presenti nell'area scelta per la localizzazione della ZES e quelle fuori dall'area;

(iii) il rischio della speculazione immobiliare;

(iv) la regolazione dell'intensità degli insediamenti industriali nelle aree ZES e limitrofe;

(v) il (necessario) coordinamento con la pianificazione portuale (art. 5, l. n. 84/1994 come modificato dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232⁷⁴).

⁷³ 1) investment is carried out within: a) information technology services stipulated in section 72 of PKWiU, or b) accounting and books auditing services stipulated in category 74.12.1 of PKWiU, or c) bookkeeping, excluding tax declarations services stipulated in category 74.12.2 of PKWiU, or d) call centres services stipulated in class 74.86 of PKWiU, and 2) at least 150 new workplaces are created or qualified investment expenditure with the value of at least 20 million zlotys are incurred in connection with the investment.

⁷⁴ Recante la disciplina sulla programmazione e realizzazione delle opere portuali e il piano regolatore portuale e di sistema portuale: "1. Il piano regolatore di sistema portuale è lo strumento di pianificazione del sistema dei porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 6, comma 1. Il piano si compone di un Documento di

pianificazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori portuali di ciascun porto.1-bis. Le Autorità di sistema portuale redigono un documento di pianificazione strategica di sistema, coerente con il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Il documento di pianificazione strategica di sistema: a) definisce gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione delle Autorità di sistema portuale; b) individua e perimetra le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città e i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario coi singoli porti del sistema e gli attraversamenti del centro urbano; c) prevede una relazione illustrativa che descrive gli obiettivi e le scelte operate e i criteri seguiti nella identificazione dei contenuti sistemici di pianificazione e rappresentazioni grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale del sistema, nonché per assicurare una chiara e univoca identificazione degli indirizzi, delle norme e delle procedure per la redazione dei piani regolatori portuali di cui al comma 1-sexies. 1-ter. La pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città definite dal documento di pianificazione strategica di sistema è stabilita dai comuni, previo parere della competente Autorità di sistema portuale. 1-quater. Il documento di pianificazione strategica di sistema è: a) sottoposto al parere di ciascun comune territorialmente interessato, che si esprime entro e non oltre quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto; b) è adottato dal Comitato di gestione e approvato nei successivi sessanta giorni dalla regione, previa intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di cui all'articolo 11-ter. 1-quinquies. Ai fini dell'ottenimento dell'intesa di cui al comma 1-quater, lettera b), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può convocare una Conferenza dei servizi, ai sensi dell'articolo 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241. In caso di dissenso tra le amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei servizi, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il documento di pianificazione strategica di sistema delle Autorità di sistema portuale di cui al comma 1-bis, la cui circoscrizione territoriale è ricompresa in più regioni, è approvato con atto della regione ove ha sede l'Autorità di sistema portuale, previa intesa con le regioni nel cui territorio sono ricompresi gli altri porti amministrati dalla stessa Autorità di sistema portuale e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Le varianti al documento di pianificazione strategica di sistema sono approvate con il medesimo procedimento previsto per l'adozione dello stesso. 1-sexies. Nei singoli porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 6 comma 1, l'ambito e l'assetto complessivo delle aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali e agli assi di collegamento viario e ferroviario, come individuate nel documento di pianificazione strategica di sistema approvato, quali quelle destinate alle attività commerciali e crocieristiche, al diporto, alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale (PRP), che individua analiticamente anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate. 2. I piani regolatori portuali di cui al comma 1-sexies sono redatti in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del documento di pianificazione strategica di sistema nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. I piani regolatori portuali declinano gli obiettivi,

le previsioni, gli elementi, i contenuti e le strategie di ciascun scalo marittimo, delineando anche l'assetto complessivo delle opere di grande infrastrutturazione. 2-bis. Nel caso di strutture o ambiti idonei, allo stato sottoutilizzati o non diversamente utilizzabili per funzioni portuali di preminente interesse pubblico, è valutata con priorità la finalizzazione delle predette strutture e ambiti ad approdi turistici come definiti dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 509. 2-ter. I piani regolatori portuali individuano le strutture e ambiti portuali di cui al comma 2-bis da destinarsi al ricovero a secco di imbarcazioni da diporto fino a 12 metri e di natanti da diporto. 2-quater. Nei porti di cui al comma 1-sexies ricompresi nelle circoscrizioni territoriali dell'Autorità di sistema portuale, il piano regolatore portuale, corredato del rapporto ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e': a) adottato dal Comitato di gestione di cui all'articolo 9, previa intesa con i comuni territorialmente interessati con riferimento esclusivo alla pianificazione delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città'. I comuni si esprimono entro e non oltre quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto; b) inviato successivamente per il parere di competenza al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro novanta giorni dal ricevimento dell'atto; c) approvato, esaurita la procedura di cui al presente comma e quella di cui al comma 3-ter, dalla regione interessata entro quaranta giorni decorrenti dalla conclusione della procedura VAS. 2-quinquies. Ai fini dell'ottenimento dell'intesa di cui al comma 2-quater, lettera a), la regione, ovvero il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in caso di Autorità di sistema portuale interregionale, può convocare una Conferenza dei servizi, ai sensi dell'articolo 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241. In caso di dissenso tra le amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei servizi, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241. 2-sexies. Le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti. 3. Nei porti di cui alla categoria II, classe III, con esclusione di quelli aventi le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera e), l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate. 3-bis. Nei porti di cui al comma 3, nei quali non è istituita l'Autorità di sistema portuale, il piano regolatore è adottato e approvato dalla regione di pertinenza o, ove istituita, dall'Autorità di sistema portuale regionale, previa intesa con il comune o i comuni interessati, ciascuno per il proprio ambito di competenza, nel rispetto delle normative vigenti e delle proprie norme regolamentari. Sono fatte salve, altresì, le disposizioni legislative regionali vigenti in materia di pianificazione dei porti di interesse regionale. 3-ter. I piani regolatori portuali sono sottoposti, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura di VAS. (...) 7. Sono di competenza regionale le funzioni amministrative concernenti le opere marittime relative ai porti di cui alla categoria II, classi II e III. 8. Spetta allo Stato l'onere per la realizzazione delle opere nei porti di cui alla categoria I e per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classi I e II. Le regioni, il comune interessato o l'autorità di sistema portuale possono comunque intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato, per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classi I e II. Spetta alle regioni interessate l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classe III. Le autorità di sistema portuale, a

Tali dati dipendono dalla tipologia degli insediamenti e dalle scelte di pianificazione urbanistica territoriale. Occorre inoltre considerare che le attività delle imprese nel campo della logistica sono limitate dalla normativa euro-unitaria. Nella proposta istitutiva devono essere considerate sia le infrastrutture interne alle zone che quelle esterne necessarie ad assicurare le condizioni ottimali di accesso e di approvvigionamento delle risorse sufficienti al pieno funzionamento della ZES.

Possono individuarsi quattro tipologie di aree:

A – Aree portuali e retroportuali;

B – Aree logistiche immediatamente connesse ai porti;

C – Aree industriali connesse a quelle logistiche;

D – Aree interessate da infrastrutture connesse alle precedenti;

Per l'individuazione di tali aree occorre ulteriormente distinguere tra:

1. Aree demaniali o appartenenti al patrimonio disponibile in cui sia già presente un insediamento produttivo in mano pubblica idoneo ad essere incluso nel piano strategico della ZES istituenda;

copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione. 9. Sono considerate opere di grande infrastrutturazione le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali. I relativi progetti sono approvati dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. 10. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base delle proposte contenute nei piani operativi triennali predisposti dalle autorità di sistema portuale, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, lettera a), individua annualmente le opere di cui al comma 9 del presente articolo, da realizzare nei porti di cui alla categoria II, classi I e II. 11. Per gli interventi da attuarsi dalle regioni, in conformità ai piani regionali dei trasporti o ai piani di sviluppo economico- produttivo, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti emana direttive di coordinamento".

2. Aree demaniali o appartenenti al patrimonio disponibile in cui vi siano insediamenti produttivi privati, ritenute idonei ad essere inclusi nel piano strategico della ZES istuenda;
3. Aree industriali in cui sia presente un insediamento produttivo e l'attività in esso svolta sia idonea a essere inclusa nel piano strategico della ZES;
4. Aree che presentano un collegamento funzionale o logistico con le suddette aree produttive;
5. Aree *greenfield*, prive di insediamenti produttivi.

Nell'individuazione del perimetro delle ZES, la normativa ha indicato il criterio in base al quale l'area prescelta, anche non territorialmente adiacente, deve presentare un nesso economico-funzionale che comprenda almeno un'area portuale collegata alla rete transeuropea dei trasporti. Il perimetro della ZES dovrebbe includere necessariamente le aree logistiche e industriali di collegamento tra porti, interporti e retroporti di rilevanza nazionale e internazionale, per favorire la competitività delle imprese nell'accesso ai mercati di approvvigionamento delle materie prime e di distribuzione dei prodotti finiti. Il legame tra attrazione degli investimenti produttivi e adeguatezza logistica costituisce pertanto la chiave per l'efficacia delle politiche industriali e per il recupero di competitività dei territori. Nel paradigma della nuova economia industriale, la logistica svolge, in tale ottica, un ruolo decisivo. La delimitazione della ZES va correlata agli obiettivi di sviluppo produttivo e logistico che si intendono perseguire nel piano di sviluppo strategico e, in ogni caso, deve prevedere, oltre alla presenza di almeno un porto di interesse nazionale, anche l'inclusione degli interporti e dei retroporti che connettono il

territorio in un insieme di infrastrutture adeguate. Nella ZES possono essere pertanto ammesse imprese che svolgono attività manifatturiera o di natura logistico-distributiva, nonché imprese di servizi. Nella ZES sono vietati insediamenti per la produzione e lo stoccaggio di materiali radioattivi; la produzione di sostanze chimiche che possono avere un impatto negativo sull'ambiente; la fabbricazione di armi; la produzione di tabacco. Le nuove imprese che si insediano nella ZES devono operare in conformità alle disposizioni nazionali vigenti e agli apposti regolamenti adottati per il funzionamento della zona stessa. Le imprese già presenti nel territorio interessato, all'atto dell'istituzione formale della Zona Economica Speciale sono registrate come imprese della ZES e assimilate alle nuove imprese.

Per meglio definire i criteri di accesso alle infrastrutture esistenti o programmate all'interno della ZES, vanno individuate le politiche per l'intermodalità, con misure di sostegno regionale alle scelte del Governo nazionale in materia di "ferrobonus" e di "marebonus" e le misure di incentivazione regionale per l'intermodalità terrestre e marittima. Alle nuove attività produttive che si insedieranno nelle ZES e alle imprese già insediate, saranno concesse:

- a) procedure semplificate, individuate anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali interessate, e regimi procedimentali speciali, recanti accelerazione dei termini procedimentali ed adempimenti semplificati rispetto a procedure e regimi previsti dalla normativa regolamentare ordinariamente applicabile, sulla base di criteri derogatori e modalità individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, se nominato, previa delibera del Consiglio dei ministri;

b) accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della ZES di cui all'articolo 4, comma 5, alle condizioni definite dal soggetto per l'amministrazione, ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni, nel rispetto della normativa europea e delle norme vigenti in materia di sicurezza, nonché delle disposizioni vigenti in materia di semplificazione previste dagli articoli 18 e 20 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169.

In relazione agli investimenti effettuati nelle ZES, il credito d'imposta di cui all'articolo 1, commi 98 e seguenti, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2020 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro. Il riconoscimento delle tipologie di agevolazione è soggetto al rispetto delle seguenti condizioni:

- a) le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nell'area ZES per almeno cinque anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti;
- b) le imprese beneficiarie non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento.

3. LA GESTIONE DELLE ZES

Il già citato studio CIIS evidenzia l'esistenza di quattro modelli di sistemi di gestione, affidati a:

- (i) una società privata
- (ii) un ente/agenzia pubblica
- (iii) una società a totale o parziale partecipazione pubblica
- (iv) Public-Private Partnership ("PPP")

In base alla disciplina italiana (legislativa e regolamentare) tale compito è affidato a un “comitato di indirizzo” (definito dal suddetto d.l. 91 come “soggetto per l’amministrazione”) che non ha poteri regolatori, ma esclusivamente funzioni di promozione, indirizzo, controllo e vigilanza sulle ZES/ZLS.

PARTE III

CRITERI DI SELEZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI

SOMMARIO: 1. DISCIPLINA E PRINCIPI APPLICABILI ALLE PROCEDURE SELETTIVE 2. FINALITÀ DELLA SELEZIONE 3. DESTINATARI DELL’AVVISO - 4. AREE ZES OGGETTO DELLA MANIFESTAZIONE DI INTERESSE - 5. TIPOLOGIE DI ATTIVITÀ - 6- PROFILI DI RESPONSABILITÀ PRECONTRATTUALE DELLA P.A. E TUTELA DELL’AFFIDAMENTO DEGLI OPERATORI INTERESSATI – 7. MODELLO DI AVVISO

1. DISCIPLINA E PRINCIPI APPLICABILI ALLE PROCEDURE SELETTIVE

Una volta stabilito il regime di localizzazione delle ZES e la sua struttura organizzativa e gestionale, la questione che si pone è come selezionare gli operatori interessati ad investirvi.

Indicazioni in tal senso possono essere rinvenute nelle esperienze polacche e irlandesi. Ai sensi dell'art. 17 sezione 1a della già richiamata legge del 20 ottobre 1994 sulle zone economiche speciali in Polonia, il Ministero della Giustizia ha stabilito, per ogni ZES, dei diversi criteri per la selezione degli operatori.

Tali criteri prevedono l’indizione di procedure aperte avviate con un invito pubblico. Ai fini della selezione è prevista la valutazione della proposta offerta dall’operatore in base ai seguenti criteri:

- 1) oggetto e ambito dell'attività economica dell'offerente in relazione all'attività pianificata per la zona;
- 2) capacità economica dell'impresa e condizioni e termini degli investimenti proposti;
- 3) partecipazione alla costruzione e alla modernizzazione dell'infrastruttura economica nella zona;
- 4) partecipazione a relazioni economiche, comprese quelle cooperative, con imprenditori in esecuzione affari nella zona del paese;
- 5) coerenza della proposta dall'offerente con gli obiettivi della zona e gli impegni economici già realizzati o previsti nella zona di la zona da altri imprenditori;
- 6) tasso di rischio per l'ambiente e azioni proposte la sua protezione;
- 7) tasso di innovazione della tecnologia utilizzata e delle attività pianificate nell'area della zona.

Nella fase di progressiva attuazione della disciplina di istituzione delle ZES le Amministrazioni potrebbero essere interessate a dialogare con gli operatori economici e potenziali investitori, al fine di attuare e ulteriormente sviluppare il proprio piano strategico, modellandolo rispetto alle esigenze prospettate dal mercato. In tale ottica, la pubblicazione di un avviso per la manifestazione di interesse potrebbe essere finalizzata non solo all'individuazione dei soggetti interessati e alla verifica dei requisiti generali e speciali, ma anche alla valutazione delle loro proposte imprenditoriali e della loro capacità economica e finanziaria, per aprire una fase consultiva e di dialogo con il mercato, funzionale ad indirizzare le scelte dell'Amministrazione.

Una procedura selettiva per gradi potrebbe consentire, in altri termini, di richiedere e ottenere dagli operatori l'elaborazione di una proposta imprenditoriale programmatica e un piano economico finanziario coerente con gli obiettivi

enunciati nel piano strategico e con il programma degli incentivi previsti dalla normativa statale e regionale.

Con riferimento alla disciplina applicabile, pur non rientrando nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti, tale selezione dovrebbe comunque rispettare alcuni principi generali, stabiliti dal diritto euro-unitario, posti a garanzia della parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e tutela della concorrenza.

Il diritto euro-unitario fornisce, infatti, alcune indicazioni su quali siano i criteri da rispettare per l'avvio di una procedura selettiva che abbia *un interesse transfrontaliero certo*, richiedendo di strutturarla e organizzarla conformemente alle norme fondamentali del Trattato sul Funzionamento dell'UE, in particolare ai principi di non discriminazione e di parità di trattamento tra operatori economici, nonché agli obblighi di trasparenza.

In particolare, la Corte di Giustizia dell'UE, (Sez. III, 1 marzo 2018, in C-9/17, Maria Tirkkonen) ha evidenziato che una *“procedura, nei limiti in cui il suo oggetto presenti un interesse transfrontaliero certo, è sottoposta alle norme fondamentali del Trattato FUE, in particolare ai principi di non discriminazione e di parità di trattamento tra operatori economici, nonché all'obbligo di trasparenza che ne deriva e quest'ultimo obbligo impone di procedere ad una pubblicità adeguata”*. A tal riguardo, gli Stati membri dispongono di *“un certo margine di discrezionalità al fine dell'adozione di misure destinate a garantire l'osservanza del principio di parità di trattamento e dell'obbligo di trasparenza. Tuttavia, il requisito di trasparenza implica una pubblicità che permetta agli operatori economici potenzialmente interessati di prendere opportunamente conoscenza dello svolgimento e delle caratteristiche essenziali di una procedura di ammissione come quella di cui trattasi nel procedimento principale. (...)”*. La Corte ha inoltre precisato che al di là del *nomen iuris* attribuito dalla stazione appaltante, non possono essere qualificati come *“criteri di aggiudicazione”* idonei a far ricadere la procedura all'interno della normativa sui contratti pubblici quei criteri che non siano diretti ad identificare l'offerta

economicamente più vantaggiosa, ma che siano essenzialmente collegati alla valutazione dell' idoneità degli offerenti (riguardando l' esperienza, le qualifiche e i mezzi atti a garantire la corretta esecuzione del contratto).

Ai fini della distinzione tra procedura selettiva e la procedura comparativa diretta all' affidamento di un contratto pubblico (appalto e concessione) la stessa Corte (nella sentenza della Sez. V, 2 giugno 2016 in C-410/14, *Dr. Falk Pharma GmbH*) ha evidenziato che (i) la normativa sugli appalti e le concessioni vincola quelle selezioni che l' amministrazione aggiudicatrice opera comparando le offerte ricevibili; (ii) l' obiettivo di una procedura di aggiudicazione è *l' esclusiva* che deriverà dall' attribuzione dell' appalto in questione all' operatore di cui si accetta l' offerta, o agli operatori economici le cui offerte sono state accettate nel caso di un accordo quadro. Conseguentemente *“allorché un ente pubblico cerchi di concludere contratti di fornitura con tutti gli operatori economici desiderosi di fornire i prodotti in questione alle condizioni indicate da tale ente, la mancata designazione di un operatore economico a cui sia accordata l' esclusiva su un appalto fa sì che non sussista la necessità d' inquadrare l' azione di tale amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle precise norme della direttiva 2004/18, per impedirle di attribuire un appalto favorendo gli operatori nazionali. La scelta di un' offerta e quindi di un aggiudicatario, sembra quindi un elemento intrinsecamente legato all' inquadramento degli appalti pubblici da parte di tale direttiva e, di conseguenza, alla nozione di «appalto pubblico» ai sensi dell' articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della stessa”*.

Con riferimento alla validità temporale della selezione la Corte ha evidenziato che mentre una procedura selettiva consente di scegliere, per tutta la durata della validità della stessa selezione, gli operatori idonei, l' accordo quadro, conformemente all' articolo 32, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/18 attribuisce il contratto d' appalto soltanto agli operatori economici che erano inizialmente parti dell' accordo stesso.

2. FINALITÀ DELLA SELEZIONE

Il Gestore della ZES potrebbe avviare la procedura selettiva con una duplice finalità:

(i) acquisire proposte che possano orientare le sue scelte, successive alla predisposizione piano strategico, aprendo una vera e propria consultazione di mercato finalizzata alla realizzazione di un ambiente economico e di infrastrutture favorevoli alle nuove iniziative imprenditoriali e al rilancio delle precedenti;

(ii) richiedere agli operatori di manifestare il proprio interesse, indirizzando proposte che possano vincolare i soggetti selezionati ad intraprendere una negoziazione con l'Amministrazione procedente.

3. DESTINATARI DELL'AVVISO

Con riferimento all'individuazione dei soggetti potenziali destinatari dell'invito si prospettano due questioni:

(A). L'estensione espressa dell'invito agli operatori che attualmente sono già insediati nelle aree ZES;

(B). La natura giuridica dei soggetti invitati alla manifestazione di interesse.

Con riferimento al punto *sub* (A) l'Amministrazione potrebbe decidere di estendere espressamente l'invito anche alle imprese già presenti nelle aree interessate.

All'atto dell'istituzione formale della Zona Economica Speciale le imprese registrate come imprese della ZES, anche se precedentemente insediate nell'area, potrebbero infatti essere assimilate alle "nuove imprese" che si andranno a stabilire nella stessa zona.

Con riferimento al punto *sub* (B) tal fine si potrebbe rinviare alla definizione europea di "operatore economico" stabilita dalle direttive europee per l'affidamento degli appalti e concessioni (art. 19 direttiva 2014/24/UE; art. 37 della direttiva 2014/25/UE e l'art. 26 della direttiva 2014/23/UE che hanno abrogato gli artt. 1, par. 8, direttiva

2004/18/CE e. 1, par. 7, direttiva 2004/17/CE) recepita dall'art. 3, comma 1, lettera p) del d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici), dove per "operatore economico", si intende *"una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi"*.

Il considerando 14 della Direttiva n. 23/2014, precisa che la nozione di "operatori economici" dovrebbe essere interpretata in senso ampio, in modo da comprendere qualunque persona e/o ente che offre sul mercato la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi, a prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare. Pertanto, imprese, succursali, filiali, partenariati, società cooperative, società a responsabilità limitata, università pubbliche o private e altre forme di enti diverse dalle persone fisiche dovrebbero rientrare nella nozione di operatore economico, indipendentemente dal fatto che siano «persone giuridiche» o meno in ogni circostanza.

In base all'art. 45, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, rientrano, a titolo esemplificativo, nella definizione di operatori economici i seguenti soggetti:

a) gli imprenditori individuali, anche artigiani, e le società, anche cooperative;

b) i consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422, e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni, e i consorzi tra imprese artigiane di cui alla l. 8 agosto 1985, n. 443;

c) i consorzi stabili, costituiti anche in forma di società consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter c.c., tra imprenditori individuali, anche artigiani, società

commerciali, società cooperative di produzione e lavoro. I consorzi stabili sono formati da non meno di tre consorziati che, con decisione assunta dai rispettivi organi deliberativi, abbiano stabilito di operare in modo congiunto nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa.

d) i raggruppamenti temporanei di concorrenti, costituiti dai soggetti di cui alle lettere a), b) e c), i quali, prima della presentazione dell'offerta, abbiano conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza ad uno di essi, qualificato mandatario, il quale esprime l'offerta in nome e per conto proprio e dei mandanti;

e) i consorzi ordinari di concorrenti di cui all'articolo 2602 del c.c., costituiti tra i soggetti di cui alle lettere a), b) e c) del presente comma, anche in forma di società ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile;

f) le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete ai sensi dell'articolo 3, comma 4-ter, del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 aprile 2009, n. 33;

g) i soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico (GEIE) ai sensi del d.lgs. 23 luglio 1991, n. 240.

In base all'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'UE la definizione di operatore economico è neutra rispetto alla natura pubblica o privata di chi concorre nella procedura ad evidenza pubblica in quanto la possibilità di partecipare alla procedura di gara è subordinata unicamente alla presenza sul mercato (anche occasionale) dell'operatore e all'offerta di lavori, beni e servizi oggetto della procedura. La Corte ha infatti evidenziato il *favor* verso la libertà delle forme ricavabile dall'art. 4, par. 1, direttiva 2004/18/CE (precedente direttiva sui "contratti pubblici"), laddove sanciva che i candidati o gli offerenti, autorizzati dalla legge del proprio Stato a fornire la prestazione oggetto della gara "non possono essere

respinti soltanto per il fatto che, secondo la normativa dello Stato membro nel quale è aggiudicato l'appalto, avrebbero dovuto essere persone fisiche o persone giuridiche" (Corte Giust. UE, 18 dicembre 2007, C-357/06).

Sebbene le fonti del diritto europeo non forniscano una univoca definizione di "impresa" la Corte di Giustizia ne ha ripetutamente tracciato una nozione a maglie larghe, riconducendovi qualsiasi ente che, a prescindere dallo *status* giuridico, dalle sue modalità di finanziamento e dall'assenza del perseguimento di uno scopo di lucro, eserciti un'attività economica offrendo beni o servizi sul mercato contro retribuzione e con assunzione dei rischi finanziari ad essa connessi (Corte Giust. UE, 26 marzo 2009, C-113/07; Corte Giust. UE, 1 luglio 2008, C-49/07). Tale definizione risulta quindi dinamica e funzionale consentendo di attribuire ad un soggetto la veste imprenditoriale anche limitatamente ad una sola parte della propria attività (ad esempio, con riferimento alle fondazioni bancarie la Corte ha affermato che, mentre l'offerta di beni e servizi sul mercato effettuata in concorrenza con altri operatori, come nei settori come la ricerca scientifica, l'educazione, l'arte o la sanità vada considerata come attività d'impresa, quella limitata al versamento di contributi ad enti senza scopo di lucro assuma "natura esclusivamente sociale", Corte Giust. UE, 10 gennaio 2006, C-222/04). La stessa Corte ha in più occasioni evidenziato la non conflittualità con i principi generali di libera concorrenza, di non discriminazione e di proporzionalità della circostanza che il soggetto partecipante alla gara (pubblico o privato) benefici di agevolazioni o sia destinatario di sovvenzioni erogate dallo Stato, e quindi sia in grado di presentare un'offerta a prezzi notevolmente inferiori rispetto agli altri operatori economici (Corte Giust. UE, 7 dicembre 2000, C-94/99). Nelle procedure di gara, infatti la stazione appaltante potrà esaminare il carattere anormalmente basso dell'offerta l'amministrazione aggiudicatrice prendendo in considerazione l'esistenza di un finanziamento pubblico di cui detto ente benefici (Corte Giust. UE, 18 dicembre 2014, C-568/13).

Dal quadro sinteticamente riassunto emerge una definizione di operatore economico consolidata nella giurisprudenza della Corte di Giustizia (*ex plurimis* Corte Giust. UE, 18 dicembre 2014, C-568/13) e confermata dalle direttive contratti del 2014, in forza della quale, in assenza di norme generali o speciali di divieto, deve essere ammessa la partecipazione alle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di ogni operatore che, indipendentemente dalla sua natura di soggetto di diritto privato o di diritto pubblico e a prescindere dal fatto che sia attivo sul mercato in modo sistematico oppure soltanto occasionale o benefici di sovvenzioni pubbliche, si reputi idoneo a garantire, in modo diretto, oppure facendo ricorso al subappalto, l'esecuzione dell'affidamento sulla base dei requisiti indicati nel bando di gara. La stessa giurisprudenza ha anche osservato che un'interpretazione restrittiva della nozione di operatore economico contrasterebbe tanto con gli obiettivi europei di libera circolazione dei beni e dei servizi e di creazione di un mercato degli appalti pubblici, quanto con gli interessi perseguiti dalle singole amministrazioni aggiudicatrici. Queste ultime, infatti, si priverebbero della possibilità di scegliere l'offerta, potenzialmente più vantaggiosa e quindi maggiormente rispondente ai bisogni della collettività pubblica interessata. Va aggiunto che, qualora gli enti pubblici o gli enti che agiscono sul mercato senza uno scopo di lucro non fossero considerati "operatori economici", i contratti da essi conclusi con le amministrazioni aggiudicatrici non sarebbero considerati appalti pubblici e pertanto potrebbero essere affidati in via informale e al di fuori della procedura ad evidenza pubblica. Alla luce di tali presupposti, pertanto, si può escludere di essere in presenza di un operatore economico solo se si tratta di soggetti che non collocano lavori, prestazioni e servizi sul mercato. La Corte di Giustizia dell'UE, sin dalla sentenza "ARGE" (Corte Giust. UE, 7 dicembre 2000, C-94/99) ha affermato che il diritto europeo degli appalti (e in particolare l'art. 1, lett. c, della direttiva n. 92/50) "autorizza esplicitamente la partecipazione ad una procedura di

aggiudicazione di appalto pubblico di enti finanziati eventualmente mediante fondi pubblici”.

In seguito, nella sentenza “CoNISMa”, (Corte Giust. UE, 23 dicembre 2009, C-305/08) ha precisato che la partecipazione ad un appalto pubblico di servizi deve essere consentita anche a quegli enti che:

- i) non perseguano un preminente scopo di lucro;
- ii) non dispongano della struttura organizzativa di un’impresa;
- iii) non assicurino una presenza regolare sul mercato.

È stata quindi ammessa, in via di principio, la partecipazione delle università e degli istituti di ricerca, nonché dei raggruppamenti costituiti da università e amministrazioni pubbliche, nella misura in cui gli stessi siano stati autorizzati dal diritto nazionale, in ragione dei loro fini istituzionali e nel rispetto delle proprie previsioni statutarie, ad offrire sul mercato i servizi oggetto della gara. In una successiva pronuncia, la Corte Giust. UE, 18 dicembre 2014, C-568/13, dopo aver ribadito il principio, già espresso dalla surrichiamata giurisprudenza, secondo cui non è possibile escludere un offerente - a priori e senza esami ulteriori - per il solo motivo che benefici di sovvenzioni pubbliche, ha evidenziato che il legislatore dell’Unione, pur essendo consapevole della possibile “natura pubblica” dei soggetti partecipanti alle gare, non ha previsto alcun meccanismo correttivo ai possibili effetti distorsivi generati dalla presentazione delle offerte da parte di tali soggetti. Ne consegue che l’unico strumento giuridico utilizzabile dalla stazione appaltante per evitare possibili effetti distorsivi sulla concorrenza è quello di verifica della congruità delle offerte anormalmente basse. In tali circostanze, “l’amministrazione aggiudicatrice ha l’obbligo, o quanto meno la facoltà, di prendere in considerazione l’esistenza di sovvenzioni, e in particolare di aiuti non conformi al Trattato, al fine eventualmente di escludere gli offerenti che ne beneficiano”. Le considerazioni della Corte di Giustizia dell’UE, seppur rese alla luce delle disposizioni della

direttiva 92/50 CE, trovavano un corrispondente anche nell'art. 55 par. 3 della direttiva n. 18/2004/CE e, oggi, nell'art. 69 par. 4 della direttiva n. 2014/24/UE, secondo cui, in presenza di offerte anormalmente basse a causa di sovvenzioni pubbliche, la stazione appaltante può respingere l'offerta soltanto dopo aver consultato l'offerente e solo se quest'ultimo non sia stato in grado di dimostrare, entro il termine stabilito dalla stessa, che l'aiuto di stato non era compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107 TFUE.

A titolo esemplificativo, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che possono essere ricompresi nella nozione di "operatore economico":

- anche gli enti privati senza scopo di lucro, ove offrano sul mercato beni o servizi, al fine di ricavare somme da destinare alla realizzazione del fine non lucrativi (associazioni culturali e gli enti no profit) (TAR Lazio, Roma, Sez. II, 19 gennaio 2017, n. 667);
- le succursali di società straniere prive di personalità giuridica purché in possesso di una propria distinta e autonoma organizzazione economica. La pronuncia affronta il caso di una *branch* di una società straniera con sede negli USA esclusa da una gara di appalto sotto la soglia comunitaria perché priva di personalità giuridica. Il Consiglio di Stato ha rilevato che la definizione di operatore economico include nel novero dei soggetti che rientrano in detta nozione, l'ente senza personalità giuridica purché lo stesso offra sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi. Alla stregua di tali coordinate ermeneutiche, è stato quindi enunciato il principio secondo cui, ai fini dell'ammissione ad una procedura per l'affidamento di contratti pubblici nel mercato interno, non è

rilevante che la *branch* possieda una distinta e autonoma personalità giuridica rispetto alla casa madre con sede al di fuori dell'UE, bensì che possieda una propria distinta e *autonoma organizzazione economica* che deve manifestarsi attraverso la duratura presenza di personale e di attrezzature materiali sul territorio italiano (Cons. Stato, Sez. III, 7 marzo 2018, n. 1462).

Le Amministrazioni potrebbe specificare che l'art 5 del dl. n. 91/17, recante la normativa sulle zone economiche speciali, non consente la partecipazione alla selezione delle società in liquidazione. La giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2016, n. 2646) ha infatti precisato che al verificarsi dello scioglimento, ai sensi dell'art. 2486, comma 1, c.c. e fino al momento della nomina dei liquidatori, gli amministratori conservano il potere di gestire la società ai soli fini della conservazione dell'integrità e del valore del patrimonio sociale: ambito nel quale non rientra la ben più ampia capacità necessaria per normalmente gestire attività economiche conseguibili attraverso la partecipazione a procedure di gara pubblica per l'affidamento di servizi futuri.

4. AREE ZES OGGETTO DELLA MANIFESTAZIONE DI INTERESSE

In questa fase l'Amministrazione potrebbe valutare se limitare l'invito alla manifestazione di interesse alle sole zone di cui, in base al piano strategico, già possiede la disponibilità o se estenderlo anche alle aree non ancora in suo possesso, con riserva di avviare le procedure necessarie per acquisirne la disponibilità.

Per le zone che in base al piano strategico, necessitano di un piano di riqualificazione potrebbe ipotizzarsi una procedura finalizzata ad invitare gli operatori a manifestare il proprio interesse a partecipare a programmi di riqualificazione e rigenerazione urbana in coerenza con i programmi avviati dalla

Regione (si v. la Delibera di Giunta Regionale della Campania n. 41 del 29 gennaio 2018 relativa allo schema di ripartizione delle risorse e all'anticipazione per l'attuazione dell'Asse 10 del POR FESR Campania 2014/2020, sui "Programmi Integrati Città Sostenibile"), anche tramite lo strumento della concessione di valorizzazione.

Le Amministrazioni potrebbero valutare di modellare diversamente la tipologia di procedura selettiva in base al diverso regime giuridico delle eterogenee aree ZES indicate nel piano strategico ad esempio per le aree demaniali che possono essere affidate solo tramite procedura ad evidenza pubblica. Le concessioni demaniali marittime, come recentemente precisato dalla giurisprudenza amministrativa, sono infatti *"concessioni amministrative aventi ad oggetto l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni facenti parte del demanio necessario dello Stato (art. 822, comma 1, c.c.) e il rilascio delle stesse è disciplinato dal Codice della Navigazione che, all'art. 37, prevede che nel caso di più domande di concessione sia preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che risponda ad un più rilevante interesse pubblico; a tal fine, l'art. 18 del Regolamento di esecuzione al Codice della Navigazione prevede un iter procedimentale finalizzato alla pubblicazione delle istanze di rilascio di concessione"* (TAR Puglia, Lecce, 7 maggio 2018, n. 766). Quanto previsto dal Codice della navigazione è confortato dai principi europei, la cui attuazione non può prescindere dall'assoggettamento delle Amministrazioni all'obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica ai fini della individuazione del soggetto contraente anche in materia di concessioni di beni pubblici. Sul punto, richiamando quanto affermato dalla Corte Costituzionale la stessa giurisprudenza ha precisato che *"Il mancato ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati determina, infatti, un ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, non solo risultando invasa la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo*

comma, lettera e), Cost., ma conseguendone altresì il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per lesione dei principi di derivazione europea nella medesima materia (sentenze n. 171 del 2013, n. 213 del 2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010)" (Corte Cost. n. 40/2017). Con riferimento alle aree aeroportuali si segnala la delibera dell'ANAC, 13 luglio 2016, n. 758, laddove ha evidenziato che la disponibilità del sedime demaniale è vincolata dalla naturale limitatezza degli spazi disponibili all'interno di tali aree sicché è stata precisato la necessità di affidare le attività *non aviation* tramite procedura ad evidenza pubblica. Anche l'Autorità garante per la concorrenza del mercato ha precisato in più occasioni la necessaria indizione di una procedura ad evidenza pubblica (Cfr. AS274 del 5 febbraio 2004; AS1072 del 27 agosto 2013; AS1137 del 4 luglio 2014; AS1158 del 3 dicembre 2014)). Di tale avviso anche la giurisprudenza amministrativa (TAR Veneto, 23 agosto 2017, n. 797) che ha inquadrato nella tipologia (pubblicistica) della concessione di gestione aeroportuale e non già in quella (privatistica) della locazione di un bene con vocazione commerciale e ha, inoltre, puntualizzato che i servizi attinenti ad attività commerciali non aeronautiche devono essere approntati dal concessionario al fine di assicurare "il regolare funzionamento delle strutture aeroportuali". Di conseguenza, secondo il TAR, la formulazione del suddetto considerando determina il superamento della "precedente visione, per cui detti servizi (incluso il parcheggio) sono in connessione logica con il trasporto aereo (dato il loro svolgersi nel sedime demaniale aeroportuale), ma non contribuiscono al suo migliore espletamento; viene, invece, prescelta la tesi della connessione funzionale, ponendosi le attività non aeronautiche come integrative del servizio ai passeggeri del trasporto aereo". Nel dettaglio, il TAR ha richiamato il "considerando" n. 25 della direttiva 2014/23/UE laddove stabilisce che "le attività pertinenti nel settore aeroportuale comprendono anche i servizi forniti ai passeggeri che contribuiscono al regolare funzionamento delle strutture aeroportuali e che è legittimo attendersi

da un aeroporto moderno e ben funzionante, quali servizi di vendita al dettaglio, di ristorazione, pubblicitario, e di parcheggio auto”.

5. TIPOLOGIE DI ATTIVITÀ

Le Amministrazioni potrebbero espressamente evidenziare che le imprese interessate all’insediamento nelle aree ZES devono operare in conformità alle disposizioni nazionali vigenti e agli apposti regolamenti adottati per il funzionamento della zona stessa. Ad esempio, in base al Decreto attuativo n. 12/2018, nelle aree ZES sono espressamente vietati insediamenti per la produzione e lo stoccaggio di materiali radioattivi; la produzione di sostanze chimiche che possono avere un impatto negativo sull’ambiente; la fabbricazione di armi; la produzione di tabacco.

Le Amministrazioni potrebbero espressamente specificare che l’impresa, una volta divenuta beneficiaria degli incentivi previsti per l’insediamento nelle aree, si vincola a mantenere attiva, non solo formalmente, la propria attività economica nella zona beneficiaria almeno per i sette anni successivi al completamento dell’investimento oggetto dell’agevolazione. A tal fine l’invito dovrebbe richiedere l’elaborazione di (A) un programma imprenditoriale in cui si chiarisca l’attività svolta e la struttura organizzativa dell’impresa; (B) un piano economico finanziario commisurato ad un orizzonte temporale che tenga conto del beneficio concesso o richiesto e dei successivi sette anni.

Il programma potrebbe assumere il contenuto di una vera e propria proposta programmatica, con specifico riferimento alla tipologia di attività, alla struttura dell’impresa e alle condizioni cui lo stesso operatore intende vincolarsi. Il piano economico finanziario dovrebbe conseguentemente presentare gli elementi su cui valutare la capacità economica e imprenditoriale del proponente.

L'Amministrazione potrebbe richiedere che le manifestazioni di interesse siano coerenti con il piano strategico presentato dalla Regione e presentino elementi preordinati al rilancio delle attività economiche, al sostegno dei programmi di investimento e sviluppo imprenditoriale, alla salvaguardia dei livelli occupazionali tramite l'attivazione di strumentazione agevolativa nazionale e regionale orientata.

A titolo esemplificativo potrebbero essere oggetto delle proposte:

- programmi di investimento (creazione di impresa, creazione di nuova unità da parte di impresa esistente, ampliamento/diversificazione di unità esistente, continuità aziendale tramite trasferimento di impresa);
- programmi di investimento per la tutela ambientale;
- progetti di innovazione di PMI;
- progetti di innovazione dei processi e della organizzazione;
- progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale.

L'Amministrazione potrebbe contestualmente pubblicare una carta illustrativa degli incentivi all'occupazione e all'investimento giacché come noto gli aiuti di stato compatibili con il Trattato dell'UE sono quelli destinati a favorire lo sviluppo di regioni con tenore di vita anormalmente basso.

6. PROFILI DI RESPONSABILITÀ PRECONTRATTUALE DELLA P.A. E TUTELA DELL'AFFIDAMENTO DEGLI OPERATORI INTERESSATI

In questa fase, l'Amministrazione potrebbe valutare se riservarsi di organizzare successivamente una fase di interlocuzione con le imprese che avranno manifestato interesse e che saranno reputate idonee alla negoziazione, prospettando la pianificazione di successivi incontri di approfondimento e/o la possibile richiesta di ulteriori chiarimenti in merito alle informazioni pervenute.

L'Amministrazione potrebbe specificare che la presentazione della manifestazione di interesse non comporta alcun obbligo nei confronti delle imprese che avranno

manifestato interesse, di ammissione ad una qualche procedura, di avvio di trattative, e/o di qualsivoglia altra natura.

Con riferimento alla possibilità per l'Amministrazione di sospendere, interrompere o modificare l'eventuale processo di approfondimento e di analisi intrapreso si segnala che con la sentenza del 4 maggio 2018, n. 5, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha affermato alcuni principi relativi al regime della responsabilità precontrattuale con specifico riferimento al comportamento dall'Amministrazione nelle fasi che precedono l'elaborazione del bando e la stipula del contratto di appalto o concessione. Sebbene l'ampliamento della responsabilità precontrattuale sia stata affermato con riferimento alle procedure disciplinate dal Codice dei contratti, le argomentazioni dell'Adunanza Plenaria sono frutto dell'applicazione dei principi generali e della disciplina di matrice civilistica riguardante la fase delle trattative contrattuali, sicché i principi affermati interessano, in generale, le procedure selettive. Superando il contrasto interpretativo che era sorto sulla questione, la suddetta sentenza ha, in particolare, precisato che nello svolgimento dell'attività autoritativa, l'Amministrazione è tenuta a rispettare oltre alle norme di diritto pubblico (la cui violazione implica, di regola, l'invalidità del provvedimento e l'eventuale responsabilità da provvedimento per lesione dell'interesse legittimo), anche le norme generali dell'ordinamento civile che impongono di agire con lealtà e correttezza, la violazione delle quali può far nascere una responsabilità da comportamento scorretto, che incide non sull'interesse legittimo, ma sul diritto soggettivo di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali, cioè sulla libertà di compiere le proprie scelte negoziali senza subire ingerenze illecite frutto dell'altrui scorrettezza. Nell'ambito del procedimento di evidenza pubblica, i doveri di correttezza e buona fede sussistono, anche prima e a prescindere dell'aggiudicazione, nell'ambito in tutte le fasi della procedura ad evidenza pubblica, con conseguente possibilità di configurare una responsabilità

precontrattuale da comportamento scorretto nonostante la legittimità dei singoli provvedimenti che scandiscono il procedimento. Viene in particolare precisato, per quanto qui interessa, che la responsabilità precontrattuale della Pubblica amministrazione può derivare non solo da comportamenti anteriori al bando, ma anche da qualsiasi comportamento successivo che risulti contrario, all'esito di una verifica, da condurre necessariamente in concreto, ai doveri di correttezza e buona fede. Affinché nasca la responsabilità dell'amministrazione non è tuttavia sufficiente che il privato dimostri la propria buona fede soggettiva (ovvero che egli abbia maturato un affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere conseguenti attività economicamente onerose), ma occorrono gli ulteriori seguenti presupposti:

a) che l'affidamento incolpevole risulti leso da una condotta che, valutata nel suo complesso, e a prescindere dall'indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti, risulti oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà;

b) che tale oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia anche soggettivamente imputabile all'amministrazione, in termini di colpa o dolo;

c) che il privato provi sia il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità fra tali danni e la condotta scorretta che si imputa all'amministrazione.

Anche nell'ambito delle controversie riguardanti le procedure di *project financing*, il Consiglio di Stato (nn. 1365/2014; 207/2017) ha affermato che sussiste, in capo al promotore, la consapevole assunzione del rischio che la proposta presentata non venga poi stimata conforme al pubblico interesse e, quindi, effettivamente realizzabile. Secondo il Collegio *"ciò sarebbe sufficiente per escludere la violazione del dovere di correttezza e buona fede da parte dell'Ente, il quale, solo al termine di una complessa ... ponderazione degli interessi in gioco, è giunto a ritenere che ... la scelta ottimale*

per la soddisfazione del pubblico interesse, non risiedesse nel ricorso allo strumento del project financing ... La società ... non ha dimostrato in alcun modo le ragioni per le quali, la partecipazione alla procedura ... le abbia precluso la possibilità di prendere parte ad ulteriori gare, dovendosi ritenere, in generale, che un operatore professionale nel settore delle pubbliche commesse sia in grado di intervenire, anche contestualmente, in diverse procedure. ... la stessa ... definendosi "impresa leader nel settore, con esperienza pluriennale e in possesso di numerose certificazioni", allega l' idoneità della propria struttura organizzativa all'espletamento di molteplici procedure".

7. MODELLO DI AVVISO

- **richiami normativi**

PREMESSO che:

- il Decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2017, n. 123 recante "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno" prevede all'articolo 4 che "Al fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo, in alcune aree del Paese, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese in dette aree, sono disciplinate le procedure, le condizioni e le modalità per l'istituzione di una Zona economica speciale, di seguito denominata "ZES";
- ai sensi del medesimo articolo, per ZES si intende una "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, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)";

- ai sensi del medesimo articolo, per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES potranno *“beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa”*;
- ai sensi del medesimo articolo, le Zone Economiche Speciali sono istituite su iniziativa delle regioni italiane *“meno sviluppate e in transizione”*, sulla base di una proposta corredata da un *“Piano di sviluppo strategico”*;

PREMESSO, altresì, che:

- in attuazione di quanto previsto dal suddetto articolo 4, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 12 del 25 gennaio 2018, pubblicato nella G.U. n. 47 del 26 febbraio 2017 recante le modalità di istituzione delle Zone economiche speciali, la loro durata, i criteri per la identificazione e delimitazione delle aree, nonché i criteri per l'accesso delle aziende e il coordinamento generale degli obiettivi di sviluppo;
- ai sensi dell'art. 3, comma 3, del suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n.12/2018 a ciascuna Regione è assegnata una superficie massima entro la quale identificare l'area complessiva destinata alla ZES;
- in base all'Allegato 1 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n.12/2018, il valore massimo entro la quale identificare l'area complessiva della ZES assegnato alla Regione Campania è pari a 5.467 ettari;

CONSIDERATO che

- ai sensi dell'art. 5 del Decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2017, n. 123, le nuove imprese e quelle già

esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella Zone economiche speciali, potranno usufruire delle seguenti tipologie di agevolazioni:

(A) *procedure semplificate, individuate anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali interessate, e regimi procedimentali speciali, recanti accelerazione dei termini procedimentali ed adempimenti semplificati rispetto a procedure e regimi previsti dalla normativa regolamentare ordinariamente applicabile, sulla base di criteri derogatori e modalità individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, se nominato, previa delibera del Consiglio dei ministri;*

(B) *accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della ZES di cui all'articolo 4, comma 5, alle condizioni definite dal soggetto per l'amministrazione, ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni, nel rispetto della normativa europea e delle norme vigenti in materia di sicurezza, nonché delle disposizioni vigenti in materia di semplificazione previste dagli articoli 18 e 20 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169.*

(C) *applicazione, in relazione agli investimenti effettuati nelle ZES, del credito d'imposta di cui all'articolo 1, commi 98 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015 n. 208, commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2020 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 (cinquanta) milioni di euro, applicandosi, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al medesimo articolo 1, commi 98 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;*

- ai sensi della medesima disposizione per il riconoscimento dei suddetti benefici le imprese dovranno, pena la revoca dei benefici concessi e goduti,

mantenere la loro attività nell'area ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni e non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento;

DATO ATTO che:

- il 28 marzo 2018 con Delibera della Giunta Regionale n. 175, la Regione Campania ha approvato il *“piano di sviluppo strategico”* nel quale sono declinati i contenuti previsti dall'articolo 6 del suddetto decreto n. 12/2018;
- la sommatoria delle superfici delle aree candidate alla ZES ammonta a 5.154,22 ettari, dunque, nel rispetto dei limiti del decreto n. 12/2018;
- il _____ tale proposta è stata inviata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri __;

DATO ATTO altresì che:

- ai sensi dell'art. 5, comma 3, del decreto n.12/2018, *“Il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno può richiedere, ai fini dell'adozione del decreto di cui all'art.7, integrazioni o modifiche al Piano di Sviluppo Strategico”*;
- non sono tuttavia pervenute richieste in tal senso.....
- risulta attualmente in concertazione tra le competenti autorità il decreto recante i criteri derogatori e le modalità di semplificazione stabilite dall'art. 5 del suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, n. 12/2018;
- la Regione Campania, entro un anno dalla istituzione della Zone economiche speciali, potrà procedere all'aggiornamento del Piano di Sviluppo Strategico all'esito della verifica sullo stato di avanzamento delle attività e di attuazione degli interventi, anche in relazione ai territori ricompresi nella ZES, finalizzato al raggiungimento dei risultati attesi,

VISTO in particolare,

- l'art. 4, comma 7, del D.L. n. 91/2017, che impone la promozione sistematica delle aree ZES, dunque dando loro la massima visibilità anche attraverso attività di comunicazione e dialogo, in via diretta e indiretta, con gli operatori interessati,

▪

[l'autorità procedente]

INVITA

gli operatori economici italiani, europei o stranieri interessati ad insediarsi nelle aree delle Zone economiche speciali, individuate nel programma strategico della Regione Campania, a manifestare interesse con proposte finalizzate all'insediamento della propria attività economica in tali zone, secondo le modalità di seguito descritte.

1. Oggetto, finalità dell'invito e dotazione finanziaria.

1.1. Il presente Invito pubblico ha l'obiettivo di ricevere manifestazioni di interesse, al fine di selezionare gli operatori economici interessati a insediarsi nell'area [X] qualificata come zona economica speciale in base al programma strategico presentato dalla Regione Campania con Delibera della Giunta Regionale n. 175/2018 e approvato [] al fine di [].

2. Soggetto Proponente.

2.1. Le proposte progettuali dovranno pervenire dagli operatori economici interessati a insediarsi in tale zona.

2.2. Alla data di presentazione delle manifestazioni di interesse l'operatore economico **non deve**:

(i) trovarsi in stato di liquidazione o di scioglimento;

Il bando di gara potrebbe vincolarsi a negoziare con operatori economici in possesso dei requisiti di ordine generale stabiliti dal Codice dei contratti pubblici (art. 80 d.lgs. n. 50 del 2016) ai sensi del quale l'operatore **non deve**:

(ii) essere destinatario di una sentenza di condanna definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per uno dei seguenti reati:

a) delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, 416-bis del codice penale ovvero delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 291-quater del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 e dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in quanto riconducibili alla partecipazione a un'organizzazione criminale, quale definita all'articolo 2 della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio;

b) delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis, 354, 355 e 356 del codice penale nonché all'articolo 2635 del codice civile;

c) false comunicazioni sociali di cui agli articoli 2621 e 2622 del codice civile;

d) frode ai sensi dell'articolo 1 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee;

e) delitti, consumati o tentati, commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, e di eversione dell'ordine costituzionale reati terroristici o reati connessi alle attività terroristiche;

f) delitti di cui agli articoli 648-bis, 648-ter e 648-ter.1 del codice penale, riciclaggio di proventi di attività criminose o finanziamento del terrorismo, quali definiti all'articolo 1 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 e successive modificazioni;

g) sfruttamento del lavoro minorile e altre forme di tratta di esseri umani definite con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24;

h) ogni altro delitto da cui derivi, quale pena accessoria, l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

La sentenza o il decreto ovvero la misura interdittiva preclude la partecipazione alla selezione se emessa nei confronti:

- del titolare o del direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale;
- di un socio o del direttore tecnico, se si tratta di società in nome collettivo;
- dei soci accomandatari o del direttore tecnico, se si tratta di società in accomandita semplice;

- dei membri del consiglio di amministrazione cui sia stata conferita la legale rappresentanza, ivi compresi institori e procuratori generali, dei membri degli organi con poteri di direzione o di vigilanza o dei soggetti muniti di poteri di rappresentanza, di direzione o di controllo, del direttore tecnico o del socio unico persona fisica, ovvero del socio di maggioranza in caso di società con meno di quattro soci, se si tratta di altro tipo di società o consorzio.
- nei confronti dei soggetti cessati dalla carica nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione della condotta penalmente sanzionata;

Il suddetto divieto non si applica quando il reato è stato depenalizzato ovvero quando è intervenuta la riabilitazione ovvero quando il reato è stato dichiarato estinto dopo la condanna ovvero in caso di revoca della condanna medesima;

(iii) aver commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti. Costituiscono gravi violazioni quelle che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis, commi 1 e 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. Costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione. Costituiscono gravi violazioni in materia contributiva e previdenziale quelle ostative al rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC), di cui al decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 30 gennaio 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 125 del 1 giugno 2015, ovvero delle certificazioni rilasciate dagli enti previdenziali di

riferimento non aderenti al sistema dello sportello unico previdenziale. Il presente comma non si applica quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, purché il pagamento o l'impegno siano stati formalizzati prima della scadenza del termine per la presentazione delle domande

Non devono sussistere, con riferimento ai soggetti indicati al comma 3, di cause di decadenza, di sospensione o di divieto previste dall'articolo 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, del medesimo decreto. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 88, comma 4-bis, e 92, commi 2 e 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, con riferimento rispettivamente alle comunicazioni antimafia e alle informazioni antimafia.

4. Aree oggetto della manifestazione di interesse

Le aree individuate nella Proposta della Regione Campania sono consultabili sulla delibera di approvazione pubblicata sul B.U.R.C. n. 26 del 29 marzo 2018

In particolare, il presente avviso riguarda le seguenti aree [_].

5. Contenuto della manifestazione di interesse

Le manifestazioni di interesse devono proporre iniziative imprenditoriali ritenute idonee all'insediamento nelle suddette aree, specificando se sono finalizzate alla realizzazione di programmi di investimento o occupazionali.

Tali proposte programmatiche dovranno risultare coerenti con il piano di sviluppo strategico presentato dalla Regione finalizzato al rilancio delle attività economiche, al sostegno dei programmi di investimento e sviluppo imprenditoriale, alla

salvaguardia dei livelli occupazionali tramite l'attivazione di strumentazione agevolativa nazionale e regionale orientata.

Potranno, a titolo esemplificativo, essere proposti:

- programmi di investimento (creazione di impresa, creazione di nuova unità da parte di impresa esistente, ampliamento/diversificazione di unità esistente, continuità aziendale tramite trasferimento di impresa);
- programmi di investimento per la tutela ambientale;
- progetti di innovazione di PMI;
- progetti di innovazione dei processi e della organizzazione;
- progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale.

Gli operatori interessati dovranno inoltre presentare un piano economico finanziario commisurato ad un orizzonte temporale che tenga conto del beneficio concesso o eventualmente richiesto in relazione all'insediamento nella ZES e dei successivi sette anni.

6. Avvertenze finali agli operatori

[L'autorità procedente] si riserva sin d'ora, in un'eventuale successiva fase di interlocuzione, di organizzare, con le imprese che avranno manifestato interesse, incontri di approfondimento e/o di chiedere alle stesse ulteriori chiarimenti e delucidazioni in merito alle informazioni pervenute.

La presentazione della manifestazione di interesse non comporta alcun obbligo nei confronti delle imprese che avranno manifestato interesse, di ammissione ad una qualche procedura, di avvio di trattative, e/o di qualsivoglia altra natura.

[le autorità precedenti] si riservano la facoltà di sospendere, interrompere o modificare l'eventuale processo di approfondimento e di analisi intrapreso in merito a qualsiasi manifestazione di interesse pervenuta senza che per ciò l'impresa che avrà presentato tale manifestazione di interesse possa avanzare alcuna pretesa.

Il presente annuncio costituisce esclusivamente un invito a manifestare interesse e non un invito ad offrire, né un'offerta al pubblico ex art. 1336 cod. civ, né una sollecitazione del pubblico risparmio ex artt. 93-bis e ss. del D.Lgs. 58/1998 e s.m.i.. Il presente invito, nonché le eventuali fasi di interlocuzione ad esso successive, sono regolate dalla legge italiana e per ogni controversia ad essi relativa sarà competente in via esclusiva il Tribunale di _.

Il testo del presente invito prevale su qualunque altro testo ovunque pubblicato in lingua straniera.

PARTE IV

DEREGOLAZIONE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

SOMMARIO: 1. LE ZES TRA (DE)REGOLAZIONE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA; 2. STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NELL'AMBITO DELLE ZES E ZLS

1. LE ZES TRA (DE)REGOLAZIONE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Nelle esperienze di ZES ormai consolidate a livello globale e europeo, tra le modalità individuate per raggiungere gli obiettivi di sviluppo economico perseguiti tramite le "ZES", sono spesso previsti strumenti di deregolazione o semplificazione amministrativa.

Sebbene non tutta la regolazione possa considerarsi "nociva" per le operazioni di mercato, ma, al contrario, ci sono leggi necessarie per il suo funzionamento

(si pensi alla regolazione sulla proprietà e sui contratti)⁷⁵ in alcuni casi la legislazione può, tuttavia, creare degli ostacoli all'accesso al mercato (ad esempio richiedendo determinate certificazioni o qualificazioni, oppure contingentandolo) o per uscirvi (ad esempio escludendo procedure di insolvenza per certe categorie di operatori).

La regolazione del mercato ha, del resto, radici storiche e giustificazioni economiche (ad esempio può correggere i fallimenti del mercato) legate al bilanciamento tra le ragioni dell'economia e particolari interessi di rilevanza pubblica (salute e ambiente).

Nelle diverse esperienze, non sempre lo sviluppo delle ZES corrisponde una politica di deregolazione. La particolare fortuna ottenuta dalle ZES in Asia, portando ad una velocissima industrializzazione, ha infatti reso necessario regolare gli effetti ambientali⁷⁶ istituendo una regolazione più severa rispetto ad altre aree del paese incise dalla trasformazione industriale.

Il diritto eurounitario con la direttiva 2006/123/CE sui *“Servizi nel mercato interno”* (c.d. *“direttiva Bolkestein”*), al fine di prevenire gli effetti negativi sul mercato derivanti dall'incertezza giuridica, anche sotto il profilo dell'incertezza temporale, delle procedure amministrative limita il regime della previa autorizzazione amministrativa ai casi in cui essa è indispensabile e introduce il *“principio della tacita autorizzazione”* (ovvero la regola del silenzio-assenso) *“da parte delle autorità competenti allo scadere di un termine determinato”* (*considerando 43; art. 13, par. 4, della direttiva*).

⁷⁵ J. BASEDOW, *Boosting the Economy, Special Economic Zones or Nationwide Deregulation?*, in J. Basedow, & T. Kono (Eds.), *Special Economic Zones – Law and Policy Perspectives* (pp. 3-19). Tübingen: Mohr Siebeck.

⁷⁶ B. J., RICHARDSON *Is East Asia Industrializing Too Quickly? Environmental Regulation in Its Special Economic Zones*, *Pacific Basin Law Journal*, 22(1), 2004.

Pur tenendo conto della peculiarità del micro-sistema della direttiva, condizionata dalla esigenza politica di favorire determinati settori della concorrenza, e pur nella consapevolezza che per gli interessi “sensibili” il diritto della UE sembra spesso confermare il principio della necessaria determinazione espressa tale normativa dimostra che anche in ambito europeo sia sempre più avvertita l’esigenza semplificare per neutralizzare gli effetti negativi dell’inerzia dell’Amministrazione.

Se nei paesi europei le riforme verso la semplificazione sono state solitamente applicate a tutto il territorio nazionale, nei paesi asiatici è tendenzialmente limitata alle aree dove sono localizzate le ZES.

In Giappone, ad esempio, pur persistendo un assetto fortemente centralizzato, le ZES decentralizzano il potere amministrativo, consentendo agli amministratori di decidere perseguendo gli interessi economici locali avvicinandosi agli amministrati.

2. STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NELL’AMBITO DELLE ZES E ZLS

Anche il legislatore italiano ha deciso di rendere più “attraenti” le ZES annunciando l’introduzione di nuovi e specifici strumenti di “semplificazione amministrativa”⁷⁷.

Come è stato evidenziato in dottrina, tuttavia, la parola “semplificazione” esprime un concetto «difficile» e variegato⁷⁸ in quanto con tale concetto di possono intendere misure finalizzate alla “delegificazione” e alla c.d. *better regulation*, oppure alla riduzione dei tempi e delle fasi procedurali, oppure,

⁷⁷ J. BASEDOW, *op. e loc. ult. cit.*.

⁷⁸ G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Diritto Amministrativo*, 2016, 1-2, 107-

ancora, alla diminuzione degli oneri posti a carico dei cittadini, e delle imprese, nei rapporti con l'amministrazione .

Proprio a questi due ultimi obiettivi sembra riferirsi il legislatore laddove stabilisce che l'istituzione delle ZES e delle ZLS è accompagnata dall'adozione un decreto, da adottarsi ai sensi dell'art. 5 comma 1, lett. a) del d.l. n. 91, recante i criteri derogatori rispetto alla legislazione "ordinaria" e le modalità per la semplificazione dei procedimenti amministrativi. L'art. 5 prevede, infatti, che solo dopo l'adozione del suddetto dPCM potranno essere individuate, anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra amministrazioni *"le procedure interessate da tale regime di semplificazione eventualmente soggette ad un'accelerazione dei termini procedurali"*.

L'utilizzo dell'avverbio *"eventualmente"* lascia intendere che la riduzione dei termini e dunque l'accelerazione dei tempi procedurali non sia l'unica modalità di semplificazione, potendo quest'ultima misura inserirsi in un più ampio e complessivo speciale piano di modellazione e razionalizzazione degli istituti in base alle esigenze delle ZES.

La riduzione della tempistica procedimentale dovrebbe comunque essere disposta nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, mediante l'indicazione di un intervallo temporale che possa ritenersi sufficiente per pervenire alla conclusione di un determinato procedimento.

Una riduzione che, anche per la complessità dei procedimenti interessati, renda praticamente impossibile la conclusione degli stessi renderebbe scontata l'inerzia dell'Amministrazione.

Occorre evidenziare che il suddetto art. 5 del d.l. 91 si limita a prevedere l'adozione di misure di semplificazione dei procedimenti, secondo le modalità sopra evidenziate, mentre non stabilisce che potranno essere introdotte ulteriori misure di "liberalizzazione" delle attività economiche.

In base al più volte citato dPCM n. 12, sarà il Comitato di indirizzo ad “assicurare” alla luce dell’attuale riparto di competenze statali/regionali che siano attuate e garantite, dalle amministrazioni coinvolte, le condizioni di accesso alle infrastrutture e ai servizi per gli investitori.

Sebbene la modulazione di un regime di semplificazione chiaro e certo, appositamente studiato per il miglior funzionamento delle ZES e delle ZLS costituirebbe non solo un incentivo agli investimenti, ma anche l’occasione per una opportuna razionalizzazione della disciplina (avvolta da uno “*spesso oscuro sistema normativo*” dove la *regula iuris* del caso concreto è di difficile individuazione a scapito di coloro (italiani e stranieri) che abbiano “*incolpevolmente intrapreso un’attività nella convinzione di agire nel rispetto della legge, facendo conseguentemente affidamento sui titoli abilitativi espressamente o tacitamente rilasciati dall’amministrazione ovvero formatisi sulla base della propria stessa segnalazione/dichiarazione*”⁷⁹), fino all’entrata in vigore dello stesso decreto, la Regione/Regioni proponenti i piani strategici delle ZES, di intesa con gli enti locali e le amministrazioni interessate, potrebbero, impegnarsi a garantire, anche con la messa a disposizione di risorse *ad hoc* (strumenti e personale), una corretta e certa applicazione degli istituti generali di semplificazione amministrativa già esistenti nell’ordinamento, peraltro recentemente modificati dalla cd. “legge Madia” (l. 7 agosto 2015, n. 124) proprio al dichiarato fine di permettere la “ripresa dell’economia”.

Come affermato nei numerosi pareri resi dalle Commissioni speciali del Consiglio di Stato sulla suddetta riforma (*ex multis* n. 839 del 30 marzo 2016, in materia di SCIA, e 23 giugno 2016 n. 1640. in materia di silenzio tra PP.AA.), con la suddetta legge il legislatore ha introdotto un ‘nuovo paradigma’ nei

⁷⁹ M. A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *federalismi.it*, 2015, 6.

rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione nel quadro di una regolamentazione attenta ai valori della trasparenza e della certezza, fissando termini per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio (art. 21-nonies l. 241/1990 che ha imposto il limite dei 18 mesi all'esercizio di tale potere nei confronti di provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici) di valenza nuova, *“non più volti a determinare l'inoppugnabilità degli atti nell'interesse dell'amministrazione, ma a stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati”*⁸⁰. Oltre a tale nuova regola generale che riforma i rapporti 'esterni' dell'Amministrazione con i privati l'art. 17-bis della l. n. 241/1990, la suddetta riforma ha introdotto una seconda regola generale, per i rapporti 'interni' tra amministrazioni tramite l'istituto del silenzio-assenso 'endoprocedimentale'.

⁸⁰ M. A. SANDULLI, *Introduzione al Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, 2017, 3 ss secondo cui *“la più chiara delimitazione del potere di autotutela (repressiva, caducatoria e soprassessoria) costituisce invero, come anticipato, una delle più importanti novità della riforma. Senza idonei limiti all'autotutela e/o al potere inibitorio postumo per vizi originari sulle attività realizzate in conformità ai titoli impliciti e autocertificati, tali da garantire la stabilità dei titoli utilizzati, in un contesto normativo di spesso difficile lettura gli investitori non possono avere certezza e, soprattutto, le richiamate misure di semplificazione (silenzio-assenso) e di liberalizzazione (SCIA) delle attività economiche li espongono a rischi evidentemente troppo alti: come ripetutamente denunciato anche da chi scrive tanto in ambito accademico-scientifico che in ambito istituzionale (nelle audizioni sui progetti di riforma), consentendo alle amministrazioni di negare sine die la legittimità originaria dei titoli per difetto dei presupposti richiesti dal complesso quadro normativo di riferimento, i notai tendono a non stipulare gli atti di compravendita e di affitto, le banche non concedono mutui e gli investitori non possono disporre dei beni realizzati o conseguiti con l'indispensabile margine di tranquillità. Da ciò l'importanza attribuita dalla l. 124 ai presupposti per l'intervento in autotutela sui provvedimenti autorizzatori o attributivi di vantaggi economici (e sui titoli privati di legittimazione all'esercizio di attività), con la puntualizzazione (con la modifica degli artt. 19, 21, 21-quater e 21-nonies della l. 241) dei limiti temporali che, oltre a quelli motivazionali, ne caratterizzano l'esercizio, realizzando quello che il Consiglio di Stato, nei pareri sui decreti attuativi della delega sulla SCIA (Commissione speciale, nn. 839 e 1784 del 2016) ha definito un nuovo “paradigma” nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, prevedendo un limite massimo di 18 mesi all'intervento “in autotutela”, dopo il quale si consolidano le situazioni dei privati”*.

L'art. 17-bis prevede due meccanismi di semplificazione tra loro collegati: (i) da un lato, incide sui tempi dell'azione amministrativa, prevedendo un termine unico di trenta giorni (destinato a prevalere, tranne il caso delle Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili di cui al comma 3, sui diversi termini previsti dalle vigenti disposizioni) entro il quale l'Amministrazione co-decidente rende l'assenso; (ii) dall'altro, in un'ottica di stigmatizzazione dell'inerzia, equipara il silenzio all'assenso, consentendo all'Amministrazione procedente di adottare il provvedimento finale.

In tutti i casi in cui il procedimento amministrativo è destinato a concludersi con una decisione *'pluristrutturata'* (nel senso che la decisione finale da parte dell'Amministrazione procedente richiede per legge l'assenso vincolante di un'altra Amministrazione), il silenzio dell'Amministrazione interpellata, che rimanga inerte non esternando alcuna volontà, non ha più l'effetto di precludere l'adozione del provvedimento finale, ma è, al contrario, equiparato *ope legis* a un atto di assenso e consente all'Amministrazione procedente l'adozione del provvedimento conclusivo.

La Commissione speciale del Consiglio di Stato ha tuttavia precisato che tale nuovo strumento di semplificazione conferma comunque la natura "patologica" e la valenza fortemente negativa che connota il silenzio amministrativo, sia che esso venga in rilievo nei rapporti verticali (tra amministrazione e cittadino), sia che maturi nell'ambito di un rapporto orizzontale con un'altra Amministrazione co-decidente, sicché sarebbe *"fuorviante ritenere che la generalizzazione del silenzio-assenso, ora estesa anche nei rapporti tra pubbliche amministrazioni, presupponga, da parte del legislatore, una sorta di accettazione dell'inerzia amministrativa, quasi che essa fosse un fenomeno fisiologico ed ineliminabile che viene 'normalizzato', degradando l'obbligo di provvedere in un mero onere di provvedere"*. Il meccanismo del silenzio-assenso si

basa infatti *“su una contrarietà di fondo del legislatore nei confronti dell’inerzia amministrativa, che viene stigmatizzata al punto tale da ricollegare al silenzio dell’Amministrazione interpellata la più grave delle “sanzioni” o il più efficace dei “rimedi”, che si traduce, attraverso l’equiparazione del silenzio all’assenso, nella perdita del potere di dissentire e di impedire la conclusione del procedimento”*.

Tra i nuovi strumenti di semplificazione messi in campo dal legislatore occorre segnalare anche l’art. 19-bis inserito nella stessa legge n. 241/1990, introdotto dal d.lgs. n. 126 del 2016, rubricato *“Concentrazione dei regimi amministrativi”* e il d.lgs. n. 222 del 2016 (cd. decreto *“SCIA 2”*), recanti strumenti di coordinamento nell’attività delle pubbliche amministrazioni.

La *“concentrazione amministrativa”* opera quando alla presentazione della Scia siano collegati procedimenti connessi, sia di competenza di altre amministrazioni, ovvero di articolazioni interne dell’amministrazione ricevente. L’Amministrazione che riceve la Scia attraverso lo Sportello unico (amministrazione procedente) assume, in luogo del privato, gli adempimenti nei confronti delle altre amministrazioni coinvolte. Il suddetto d.lgs. n. 222 attua una da tempo invocata mappatura dei regimi amministrativi di controllo incidenti sullo svolgimento delle attività private in materia edilizia, ambientale e di commercio, nel cui ambito identifica e disciplina i procedimenti aventi carattere *“pluristrutturato”* e adegua i regimi di controllo stesso alla cura dell’interesse pubblico. Lo stesso d.lgs. ha inoltre introdotto un obbligo di *“soccorso istruttorio preventivo”* stabilendo che le amministrazioni procedenti forniscono gratuitamente la necessaria attività di consulenza funzionale all’istruttoria agli interessati salvo il pagamento dei diritti di segreteria previsti per legge.

Al fine di consentire lo *“sblocco”* di procedimenti aventi un rilevante impatto sociale e economico l’art. 4 della l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. *“Legge Madia”*),

pubblicata sulla G.U. n. 187 del 13 agosto 2015, il legislatore ha previsto l’emanazione da parte del Governo di norme di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi attraverso un regolamento da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. In attuazione del predetto articolo il Governo ha adottato uno schema di regolamento, contenente sette articoli, con cui ha disciplinato un meccanismo acceleratorio-sostitutivo applicabile nei confronti di alcune categorie di procedimenti amministrativi che si articola in tre passaggi fondamentali:

- 1) nell’individuazione annuale dei procedimenti amministrativi per i quali vi sia un interesse pubblico alla loro accelerazione (cfr. art. 4, comma 1, lett. a e b, legge n. 124/2015);
- 2) nella possibile riduzione fino alla metà dei rispettivi termini procedurali (cfr. art. 4, comma 1, lett. c), legge n. 124/2015);
- 3) nella possibile sostituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (o di un suo delegato) alle amministrazioni che non siano riuscite a concludere, nei termini, i predetti procedimenti (cfr. art. 4, comma 1, lett. d), legge n. 124/2015).

La dottrina ha evidenziato che tale strumento sostitutivo dovrebbe comunque costituire un intervento residuale e che le strutture di “supporto tecnico amministrativo” di cui dovrebbe usufruire il Governo nell’esercizio dei suoi poteri sostitutivi “*potrebbero essere messe a disposizione degli enti coinvolti nei procedimenti de quibus così da ripensare e rivedere il meccanismo introdotto dallo schema di regolamento in una logica adiuvante-collaborativa di natura “preventiva” piuttosto che solamente sostitutiva (quasi “repressiva”)*”⁸¹. Dovrebbe quindi individuarsi un punto di

⁸¹ A.G. PIETROSANTI, *Sul potere sostitutivo previsto dal d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194*, in *Le nuove regole della semplificazione*, a cura di M. A. Sandulli, Giuffrè, 2016, 37.

“ragionevole equilibrio tra la necessità di chiudere con rapidità i procedimenti amministrativi e l’esigenza di mantenere inalterato l’assetto delle competenze” e autonomie degli enti territoriali evitando intrecci e stalli nell’azione amministrativa. Sebbene non possa essere questa la sede per analizzare i numerosi limiti e le potenzialità, opportunamente segnalati dalla migliore dottrina⁸², dei suddetti ultimi interventi legislativi, la predisposizione di risorse e di strumenti tecnici adeguati di supporto alle amministrazioni locali, specificatamente deputati all’espletamento delle procedure riguardanti le ZES/ZLS, potrebbe costituire l’occasione per avviare la sperimentazione di un modello virtuoso successivamente esportabile all’intero territorio nazionale.

PARTE V

INCENTIVI FISCALI E REGIME DOGANALE

Sommario: 1. Introduzione alla questione oggetto di studio: il rapporto tra “zone franche doganali” (“ZFD”) e “zone speciali” (ZES-ZLS). - 2. Le “ZFD”: caratteri generali per una definizione. - 3. La disciplina eurounitaria sulle “ZFD”: ricostruzione e evoluzione. - 3.1 La disciplina sulle “ZFD” nel CDU. - 3.2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’UE. - 4. L’esperienza italiana e l’evoluzione della disciplina. - 4.1. Le “ZFD” in Italia - 5. Il rapporto tra la

⁸² M. A. SANDULLI, *Introduzione, op. e loc. ult. cit.*

disciplina eurounitaria e nazionale sulle “ZFD” e il riparto di competenza tra Stato e regioni - 6. Le “ZES” e le “ZLS” italiane e la mancata istituzione di “ZFD” intercluse: un’ipotesi *di proposta di legge*.

*

1. Introduzione alla questione oggetto di studio: il rapporto tra “Zone franche doganali” (“ZFD”) e “zone economiche speciali” (ZES – ZLS).

L’attuale disciplina italiana sulle Zone economiche speciali e Zone logistiche semplificate non prevede che all’interno delle stesse siano istituite anche delle “zone franche doganali” (“ZFD”), sicché gli operatori e gli investitori, soprattutto di provenienza extra UE, non godrebbero di alcun vantaggio tributario diretto per lo svolgimento di attività (economiche, commerciali o imprenditoriali) in tali zone, né le stesse sarebbero considerate “fuori campo IVA”, trovandosi fisicamente già nel territorio italiano.

Come è noto, la competenza in materia doganale è riservata in materia esclusiva all’Unione Europea (art. 3 TFUE) sicché, come si vedrà nei successivi paragrafi, la disciplina delle ZFD, di matrice eurounitaria, è contenuta nel Regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il Codice Doganale dell’Unione (“CDU”) e i suoi provvedimenti integrativi e esecutivi.

Sul piano nazionale, la competenza legislativa in materia doganale spetta, in via esclusiva allo Stato (art. 117, comma II, lett. *q*, Cost.), che la esercita per dare esecuzione alla normativa europea o per colmare, compatibilmente con essa, alcune sue lacune. La disciplina di settore nazionale, mai espressamente abrogata è

contenuta nel d.P.R. n. 43/1973 e s.m.i. recante il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia Doganale⁸³ (“TUD”).

Con particolare riferimento agli strumenti per istituire le ZFD, gli artt. 243 ss del CDU si limitano a prevedere che le stesse possano essere determinate dagli “Stati membri”. Sul piano nazionale l’art. 166 TUD stabilisce che i “punti franchi” possono essere istituiti con legge nelle principali città marittime, nonché in località interne che rivestano rilevante importanza ai fini dei traffici con l’estero, rimettendo la disciplina delle attività commerciali e industriali che possono essere esercitate in ciascun punto franco e le disposizioni da osservarsi ai fini della disciplina doganale ad un apposito “*decreto del Presidente della Repubblica, emanato su proposta del Ministro per la industria, il commercio e l’artigianato, di concerto con i Ministri per le finanze, per il commercio con l’estero, per i trasporti e la aviazione civile e per la marina mercantile (...)*”. L’art. 7 del d.lgs. n. 169/2016, recante la riforma della disciplina delle Autorità portuali attuativa della “legge Madia” ha, per quanto qui interessa, modificato l’articolo 6, della l. 28 gennaio 1994, n. 84, stabilendo, al comma 12, che: “*È fatta salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste. Sono fatte salve, altresì, le discipline vigenti per i punti franchi delle zone franche esistenti in altri ambiti portuali. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita l’AdSP territorialmente competente, con proprio decreto stabilisce l’organizzazione amministrativa per la gestione di detti punti*”. L’art. 10 del citato decreto ha sostituito l’articolo 8 della l. 28 gennaio 1994, n. 84, attribuendo al Presidente dell’Autorità di sistema portuale il potere di proporre la

⁸³ Il Testo unico in materia doganale, mai ufficialmente abrogato, integra e disciplina gli aspetti non disciplinati dal diritto euro-unitario A. De Cicco, *Zona franca e depositi franchi*, in *Digesto*, Iv ed., 2009, 728

delimitazione delle zone franche, sentite l'autorità marittima e le amministrazioni locali interessate⁸⁴.

La presente parte dello studio è quindi dedicata all'analisi dell'inserimento delle ZFD, all'interno delle *zone economiche speciali*, analizzando le esperienze italiane di zone franche (come si vedrà *infra*, sia quelle "compiute" dei porti di Trieste e Venezia, che "incompiute" di Taranto, Gioia Tauro e Cagliari).

L'individuazione del territorio da riservare a ZFD assume un ruolo fondamentale per il funzionamento e il successo delle ZES e delle ZLS, permettendo che al loro interno si effettui la scelta della c.d. "destinazione doganale" delle merci, evitando "l'immissione in libera pratica" e, dunque, il sorgere dell'obbligazione doganale. L'ultima parte dello studio mira pertanto all'individuazione dello strumento normativo più idoneo, in considerazione del riparto di competenza legislativa statale e regionale, all'introduzione delle ZFD nell'ambito delle ZES-ZLS, ipotizzando, in ultima analisi, una proposta legislativa.

2. Le "ZFD": caratteri generali per una prima definizione.

Negli ordinamenti moderni, l'espressione "zona franca" configura, generalmente, una finzione giuridica in base alla quale un determinato ambito territoriale (zona) risulta situato al di fuori del confine doganale di uno Stato, godendo di un particolare regime.

La suddetta finzione non comporta la totale esclusione di tale zona dall'ordinamento doganale dello Stato in cui è collocata, ma lo sottrae al regime doganale ordinario per assoggettarla ad un regime speciale, che, sostanzialmente,

⁸⁴ Art. 8, il Presidente dell'autorità di sistema portuale (...) "q) esercita i compiti di proposta in materia di delimitazione delle zone franche, sentite l'autorità marittima e le amministrazioni locali interessate".

consente di introdurre, depositare e, a volte, di manipolare, trasformare e consumare le merci estere nella zona franca, senza sottostare agli ordinari tributi e formalità doganali.

Le zone franche vengono istituite al duplice fine di favorire il commercio internazionale e lo sviluppo della zona in cui si collocano e delle zone collegate, sia dal punto di vista commerciale, sia industriale.

Nel passato ci sono stati periodi in cui non solo alcune limitate zone portuali ma addirittura intere città venivano considerate zone franche (come le città anseatiche). Ancora oggi nella terminologia corrente talvolta i porti franchi vengono appellati *Freihaefen* o *free ports*, cioè porti liberi, mentre in alcuni Paesi come gli Stati Uniti vengono chiamati zone di commercio estero, ovvero *foreign-trade zones*.

Quando si parla di “porto franco” in ogni caso il riferimento è necessariamente effettuato all'esistenza di un porto, marittimo o fluviale; ciò implica che la delimitazione deve riguardare o le zone portuali o perlomeno quelle ad esse collegate funzionalmente, tenendo presente che, nello sviluppo portuale moderno, legato più alla componente di traffico che a quella commerciale, le zone collegate possono trovarsi anche a notevole distanza dal mare. Ad esempio, la piattaforma logistica di un porto può essere collocata addirittura in altra regione.

Quando si parla invece di zona franca, talvolta si fa riferimento a un semplice territorio extradoganale, quali in Italia i comuni di Livigno e di Campione d'Italia, senza peraltro alcun collegamento al traffico di merci, sostanziosamente il beneficio in un'esenzione da alcune imposte sulle merci consumate in detti territori. Si tratta quindi di zone franche, poste a vantaggio sostanzialmente degli abitanti della zona e dei turisti di passaggio e non degli operatori economici.

Talvolta invece il termine "zona franca" viene riferito a qualcosa di analogo rispetto al punto franco o al porto franco, dove cioè le merci possono provenire da paesi terzi o esservi importate/esportate in esenzione dai dazi doganali. La differenza

quindi tra zona franca e porto franco deriva dalla presenza o meno del collegamento con un porto.

Il solo riferimento all'elemento materiale (il territorio) non è tuttavia sufficiente a definire i caratteri di ciascuna figura, ma deve essere integrato dalla considerazione degli elementi contenutistici e funzionali del regime doganale ad essa applicato. Sotto questo profilo, sebbene ogni singola zona franca tendenzialmente sia disciplinata da un proprio statuto normativo, è tuttavia possibile adottare, con finalità meramente descrittiva, una classificazione di carattere generale.

In primo luogo, la dottrina ha individuato un regime di “zona franca” definito “integrale” che consente non solo l'introduzione, il deposito, la manipolazione delle merci nel territorio franco, ma anche il consumo e l'utilizzazione delle stesse da parte dei residenti in esenzione doganale⁸⁵. Tradizionalmente questo regime è proprio delle zone franche in senso stretto e delle città franche, collegandosi con il più antico istituto delle franchigie medievali, del quale mantiene il carattere di eccezionalità e di privilegio⁸⁶. Storicamente ne hanno giustificato l'adozione particolari vicende politiche o situazioni di difficoltà economica o ambientale o è stato concesso quale complemento di una speciale situazione di autonomia. Nelle legislazioni moderne, e soprattutto in sede eurounitaria, la possibilità di consumo e utilizzazione delle merci in franchigia tende ad essere eliminata dal regime di zona franca, mentre continua ad essere tipica dei territori extradoganali.

Più ricorrente è l'ipotesi in cui l'esenzione dal tributo e dalle formalità doganali sia limitata all'introduzione delle merci in “zona franca”, alle operazioni relative al loro carico, scarico, trasbordo o comunque inerenti al traffico commerciale, al loro deposito, negoziazione e riesportazione. È il regime tipico dei porti franchi, delle zone portuali franche (o punti franchi) e dei depositi franchi. La finalità è quella di

⁸⁵ L. Piscitelli, *Punti franchi*, in Enc. del Diritto, Giuffrè, XXXVII, 1988.

⁸⁶ L. Piscitelli, *Punti franchi*, op. e loc. cit..

agevolare il traffico mercantile internazionale, il commercio di riesportazione e il deposito all'interno di tali zone, incoraggiando, di conseguenza, l'utilizzazione di determinati strumenti e attrezzature da parte degli operatori commerciali.

Quando infine viene consentita la lavorazione o la trasformazione industriale delle merci introdotte in zona franca, si ha un diverso regime, che assume anche una finalità di incentivazione industriale. Gli stabilimenti industriali insediati in zona franca sono infatti agevolati dalla possibilità di utilizzare le materie prime e le merci necessarie al processo produttivo, nonché di riesportare i prodotti finiti, in esenzione dai dazi doganali.

La classificazione più diffusa delle zone franche è pertanto declinata in base alla natura, all'estensione o alla destinazione funzionale del territorio che la include. Si distinguono così:

- (i) la “zona franca” in senso stretto, che comprende nel proprio ambito centri abitati con popolazione a residenza stabile e normalmente centri industriali e commerciali;
- (ii) la “città franca” se si tratta di un solo centro abitato;
- (iii) il “porto franco”, che comprende il complesso delle installazioni di un porto, nella loro totalità;
- (iv) la “zona portuale franca”, quando il territorio franco è limitato ad alcune parti o installazioni del porto;
- (v) i “depositi franchi” che sono invece edifici, recinti o capannoni, nei quali le merci vengono introdotte e depositate in esenzione dai dazi.

Il “punto franco” è la denominazione con la quale la legislazione italiana tradizionalmente indica la “zona portuale franca”, meno “invasiva” rispetto al porto franco in quanto permette lo svolgimento di altre attività non concernenti le transazioni commerciali con l'estero⁸⁷.

⁸⁷ A. De Cicco, op. cit., 729.

3. La disciplina eurounitaria delle “ZFD”: ricostruzione e evoluzione

Uno dei capisaldi fondamentali dell'originaria Comunità economica europea, come è noto, era l'unione doganale⁸⁸, oggi realizzata tramite la progressiva soppressione dei dazi doganali fra gli Stati membri, delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, di tutte le altre misure ad effetto equivalente e mediante l'adozione di una tariffa doganale comune nei confronti degli Stati terzi.

Il permanere di discipline nazionali alquanto differenziate in materia di zone franche e istituti simili, nonché la possibilità di istituire, da parte di ciascuno Stato membro, zone di extraterritorialità doganale, dove le merci potessero essere importate, depositate, trasformate e consumate in deroga totale o parziale alle regole comunitarie, poteva compromettere l'applicazione della tariffa doganale comune e il corretto funzionamento dell'unione doganale, comportando deviazioni artificiali di traffico e di introiti doganali, nonché distorsioni alla concorrenza.

Con la direttiva 4 marzo 1969, n. 69/75/CEE⁸⁹, la Comunità europea ha pertanto, per la prima volta, armonizzato la disciplina riguardante il regime delle zone franche, lasciando impregiudicata, in linea di principio, la possibilità per ciascuno Stato membro di istituire “zone franche” nel proprio territorio, contemporaneamente cercando di garantire un'omogenea gestione delle stesse, ponendole sullo stesso piano di concorrenzialità, in modo da rispondere non solo ad esigenze nazionali, ma anche agli interessi e gli obiettivi comunitari.

⁸⁸ Art. 9 del Trattato istitutivo della comunità economica europea (CEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957.

⁸⁹ Direttiva 69/75/CEE del Consiglio, del 4 marzo 1969, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il regime delle zone franche.

La direttiva riconosceva come “zona franca” ogni spazio territoriale delimitato, istituito dalle autorità competenti degli Stati membri allo specifico fine di considerare le merci che si trovino in tale ambito, come non collocate all’interno del territorio doganale della Comunità, precludendo in tal modo l’applicazione dei dazi doganali, prelievi agricoli, restrizioni quantitative e di qualsiasi tassa o misura di effetto equivalente.

La dottrina ha evidenziato che tale direttiva non assimilava la zona franca ai territori realmente extradoganali, ma si limitava a introdurre una finzione giuridica in base a cui le merci in esse contenute si trovavano al di fuori della linea doganale della Comunità. In questo modo, le zone franche non restavano sottratte alla normativa comunitaria in materia doganale, che si applica uniformemente nel territorio doganale della Comunità, ma le merci venivano assoggettate ad un regime doganale specifico (diverso da quello ordinario), armonizzato a livello comunitario. La direttiva fissava alcuni principi ai quali dovevano adeguarsi le normative nazionali, che riguardano essenzialmente l’ammissione delle merci nelle zone franche e i relativi divieti, restrizioni e limiti; le operazioni consentite sulle merci stesse in regime di franchigia; il divieto di utilizzazione o di immissione in consumo in condizioni diverse da quelle applicabili nelle altre parti del territorio dello Stato e di trasformazioni diverse dalle manipolazioni usuali; la determinazione del valore imponibile delle merci introdotte nelle zone franche immesse in consumo.

La richiamata direttiva europea è stata recepita nell’ordinamento italiano con la legge delega n. 29 del 1968, a sua volta attuata con il d.P.R. 30 dicembre 1969, n. 1133, (vd *infra* par. 4). Dopo alcune modifiche, la suddetta direttiva è stata abrogata dal Regolamento (CEE) n. 2504/88 del Consiglio del 25 luglio 1988, il quale ha modificato, rispetto alla precedente normativa, la definizione di zone franche e depositi franchi (identificati, rispettivamente, come le parti e i locali del territorio doganale della Comunità, separate dal resto di detto territorio in cui le “merci non

comunitarie” introdotte sono considerate, per l'applicazione dei dazi all'importazione e delle misure di politica commerciale all'importazione, come merci non situate nel territorio doganale della Comunità, purché non siano immesse in libera pratica o assoggettate ad un altro regime doganale alle condizioni fissate dallo stesso Regolamento) e, pur lasciando libertà agli Stati nella loro istituzione, richiedeva una loro limitazione geografica (punti di accesso e di uscita), espressamente imponendo agli stessi Stati la loro recinzione.

Tale Regolamento è stato successivamente sostituito dal Regolamento n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che ha istituito il primo Codice doganale comunitario (CDC). Tale Codice ha spinto verso la completa integrazione delle procedure doganali applicate nei rispettivi Stati membri. Dalla sua introduzione, è stato modificato più volte e in modo sostanziale, per far fronte non solo a specifici problemi, quali la tutela della buona fede o la presa in considerazione delle esigenze di sicurezza, ma anche importanti cambiamenti giuridici intervenuti negli anni, a livello sia comunitario sia internazionale, quali la scadenza del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e l'entrata in vigore degli atti di adesione del 2003 e del 2005, nonché l'emendamento della convenzione internazionale per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali («convenzione riveduta di Kyoto» cui la Comunità ha aderito con decisione 2003/231/CE del Consiglio).

Il Codice veniva completato dal Regolamento CEE n. 2454/1993, recante le relative disposizioni di applicazione (DAC).

Con riferimento alle modalità di istituzione delle zone franche, l'art. 800 delle DAC sanciva che *"La costituzione di una parte del territorio doganale della Comunità in zona franca o la creazione di un deposito franco può essere richiesta da qualunque persona alle autorità doganali designate a tale scopo dagli Stati membri"*. Per quando riguarda la tipologia delle zone, il Regolamento (CE) n. 2700 del 16 novembre 2000, recante

modifiche al CDC, introduceva le “zone franche non intercluse” (vale a dire senza “punti” di entrata e di uscita come era originariamente previsto dall’articolo 168, paragrafo 1, del CDC) sottoposte a sorveglianza doganale. L’art. 799 delle DAC definiva pertanto due tipologie di zone franche: quelle sottoposte a «controllo di tipo I», basato principalmente sull’esistenza di una recinzione; quelle sottoposte a «controllo di tipo II» basato, principalmente, sul rispetto delle formalità espletate per il regime di “deposito doganale”.

Con riferimento a tale distinzione, il 28 giugno 2001, l’Agenzia delle dogane adottava una circolare (n. 30/D) precisando che la modifica accomunava “*due diversi istituti, la destinazione doganale e il regime doganale*”, delineando due tipi di zone franche: quelle intercluse, costituite da un’area appositamente designata e circoscritta con punti di entrata e uscita vigilati e sottoposti al controllo dell’Autorità doganale e “*le zone non intercluse*” nelle quali “*i controlli, le formalità doganali nonché le disposizioni in materia di obbligazione doganale sono applicabili secondo le modalità del regime del deposito doganale*”. Da ciò si evidenziava che la qualificazione delle zone franche dipendeva dalle modalità di controllo ad esse applicate.

In tale quadro normativo si è inserito anche l’art. 156 della direttiva europea sul sistema comune in materia di IVA (2006/112/CE del 28 novembre 2006) che considera il regime delle zone franche nella parte in cui consente di esentare da tale imposta le cessioni di beni “*destinati ad essere collati in una zona franca o in un deposito franco*”⁹⁰.

⁹⁰ Su tale profilo v. *infra* par. 2.2. Si riporta per comodità il testo dell’art. 156 surrichiamato: “*Gli Stati membri possono esentare le operazioni seguenti: a) le cessioni di beni destinati ad essere portati in dogana e collocati, se del caso, in custodia temporanea; b) le cessioni di beni destinati ad essere collocati in una zona franca o in un deposito franco; c) le cessioni di beni destinati ad essere vincolati ad un regime di deposito doganale o ad un regime di perfezionamento attivo; d) le cessioni di beni destinati ad essere ammessi nel mare territoriale per essere incorporati nelle piattaforme di perforazione o di sfruttamento, ai fini della loro costruzione, riparazione, manutenzione, trasformazione o del loro equipaggiamento, o per collegare dette piattaforme di*

Successivamente il CDC è stato sostituito dal Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che ha aggiornato il Codice doganale comunitario (“CDC aggiornato”).

Anche tale Regolamento è stato abrogato dal Regolamento UE n. 952/2013 del 9 ottobre 2013 che ha istituito il Codice Doganale dell’Unione (“CDU”), in vigore dal 30 ottobre 2013.

L’art. 2 del CDU ha conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati che specifichino le disposizioni della normativa doganale e le relative semplificazioni. Sono pertanto stati adottati:

- (i) il Regolamento delegato UE, n. 2446 del 28 luglio 2015 (“RD”), che integra il CDU, specificando alcune disposizioni;
- (ii) il Regolamento di esecuzione UE, n. 2447 del 24 novembre 2015 (RE), recante modalità di esecuzione di talune disposizioni del CDU;
- (iii) il Regolamento delegato transitorio UE n. 341 del 17 dicembre 2015 (RDT), che integra il CDU per quanto riguarda le norme transitorie relative a talune disposizioni nei casi in cui i pertinenti sistemi elettronici non sono ancora operativi e che modifica il RD.

Il quadro normativo di riferimento è stato, infine, integrato dalla decisione di esecuzione della Commissione UE dell’11 aprile 2016, n. 578 (DEC), che stabilisce il programma di lavoro a norma dell’art. 280, par. 1, del CDU, relativo allo sviluppo ed all’utilizzazione dei sistemi elettronici per lo scambio di informazioni tra le autorità doganali e con la Commissione e per l’archiviazione di tali informazioni.

perforazione o di sfruttamento al continente; e) le cessioni di beni destinati ad essere ammessi nel mare territoriale per il rifornimento e il vettovagliamento delle piattaforme di perforazione o di sfruttamento. 2. I luoghi di cui al paragrafo 1 sono quelli definiti tali dalle disposizioni doganali comunitarie in vigore”.

3.1. La disciplina delle “ZFD” nel CDU

Al *considerando* n. 49 del CDU si evidenzia che, nell’ottica di incrementare le misure di sicurezza, la collocazione delle merci nelle zone franche “*dovrebbe diventare un regime doganale*” sicché le stesse merci “*dovrebbero essere soggette a controlli doganali all’entrata e relativamente alle scritture*”.

Tra i “regimi speciali” disciplinati dallo stesso Codice all’art. 237, le zone franche figurano pertanto tra quelle di “deposito” (che comprende il deposito doganale e le zone franche).

La suddetta premessa e la collocazione all’interno del CDU evidenzia l’intenzione del Legislatore dell’UE di superare la concezione di zona franca quale semplice destinazione doganale, rendendola un vero e proprio regime autonomo e sospensivo. Differentemente dal richiamato art. 800 del previgente Regolamento esecutivo, il CDU non prevede che l’istituzione all’interno degli Stati membri delle “zone franche intercluse” debba avvenire con uno strumento specifico, quale la comunicazione all’Agenzia delle Dogane o il rilascio di un’autorizzazione o garanzia, in quanto l’art. 243 si limita a stabilire che gli Stati “*possono destinare talune parti del territorio doganale dell’Unione a zona franca*” e che “*per ogni zona franca, lo Stato membro stabilisce l’area interessata e i punti di entrata e di uscita*”. Tale disposizione ridelimita evidentemente la tipologia di ZFD compatibili con la disciplina eurounitaria a solo quelle “intercluse”, espressamente precisando che i confini di tale zona (oggetto di specifica e obbligatoria comunicazione alla Commissione UE) sono necessariamente “*sottoposti a vigilanza doganale*”, sicché “*le persone, le merci e i mezzi di trasporto che entrano in una zona franca o ne escono possono essere sottoposti a controlli doganali*”. La richiamata normativa disciplina anche il periodo transitorio. In particolare, l’art. 349 del RE precisa che, le merci collocate in una zona franca

sottoposta a controllo di tipo II o in un deposito franco, non svincolate precedentemente al 1 maggio 2016, qualora non siano assegnate entro il 1 maggio 2019 a una destinazione doganale approvata a norma del regolamento (CEE) n. 2913/92, si considerano *“vincolate a un regime di deposito doganale conformemente alle disposizioni pertinenti del codice, del regolamento delegato (UE) 2015/2446 e del presente regolamento”*.

Proprio in ragione dell’eliminazione del regime di “deposito franco” e della “zona franca di tipo II” (residuando solo quella “interclusa” di tipo I) l’Agenzia delle dogane, con la circolare n. 8/D del 19 aprile 2016, ha chiarito che le zone franche di tipo II e i depositi franchi esistenti al 1° maggio 2016 dovranno essere trasformati entro il termine del 1° maggio 2019 in depositi doganali.

Per quanto riguarda invece il deposito doganale, il CDU prevede la riorganizzazione e la riduzione delle categorie, che passano dalle sei previste dal Regolamento CE 2913/92 alle attuali due, ovvero, deposito doganale pubblico e privato. In base allo stesso CDU, i depositi doganali, sono luoghi autorizzati dall’autorità doganale in cui le merci possono essere introdotte senza il pagamento dei dazi e della fiscalità interna (artt. 237-242, CDU, artt. 201-203, RD), si distinguono, come sopra anticipato in due categorie: pubblici e privati. I primi possono essere utilizzati da chiunque al fine di immagazzinarvi le merci (ad es. i magazzini generali), i secondi sono destinati ad essere utilizzati da parte del titolare di una autorizzazione. In tutti i depositi è consentito effettuare le “manipolazioni usuali” sulle merci, volte alla conservazione, al miglioramento della presentazione o della qualità commerciale, seppur debba essere prevalente l’attività di deposito, per l’introduzione di merci in deposito doganale è prevista la presentazione di una dichiarazione doganale e per l’utilizzo del deposito è richiesta la presentazione di una garanzia.

Entrambi gli strumenti (deposito doganale e ZFD interclusa) consentono di introdurre merci provenienti dall'estero senza il pagamento dei diritti doganali e di confine, dell'Iva e senza l'applicazione delle misure di politica commerciale, sicché sono accomunati dalla medesima funzione, ossia, fornire un utile strumento alla pianificazione doganale e consentire agli importatori di acquistare prodotti e stocarli senza l'esborso immediato dei diritti, potendo spostare tale adempimento al momento di effettivo utilizzo o di vendita del materiale.

L'art. 244 del CDU stabilisce che la costruzione di qualsiasi immobile in una zona franca è subordinata all'approvazione preventiva delle autorità doganali e che, fatta salva la normativa doganale, in una zona franca è consentita qualsiasi attività industriale, commerciale o di servizi, previa notifica alle autorità doganali. Queste ultime possono imporre divieti o limitazioni per le attività, tenuto conto della natura delle merci in questione o delle esigenze di vigilanza doganale e di sicurezza e possono vietare l'esercizio di un'attività a persone che non offrano le necessarie garanzie di rispetto delle disposizioni doganali.

I successivi articoli CDU disciplinano inoltre i casi di presentazione delle merci in dogana e il vincolo al regime di zona franca (art. 245⁹¹), il regime delle merci

⁹¹ Si v. l'art. 245, (presentazione delle merci in dogana e vincolo al regime): "1. Le merci introdotte in una zona franca sono presentate in dogana e sono soggette alle previste formalità doganali in uno dei casi seguenti: a) se sono introdotte nella zona franca direttamente dall'esterno del territorio doganale dell'Unione; b) se sono state vincolate a un regime doganale che si conclude o viene appurato quando esse vengono vincolate al regime di zona franca; c) se sono vincolate al regime di zona franca al fine di beneficiare di una decisione di rimborso o di sgravio dei dazi all'importazione; d) se una normativa diversa dalla normativa doganale prevede tali formalità. 2. Le merci introdotte in una zona franca in circostanze diverse da quelle di cui al paragrafo 1 non sono presentate in dogana. 3. Fatto salvo l'articolo 246, le merci introdotte in una zona franca si considerano vincolate al regime di zona franca: a) al momento del loro ingresso in una zona franca, a meno che non siano già state vincolate a un altro regime doganale; oppure b) al momento della conclusione di un regime di transito, a meno che non siano immediatamente vincolate a un regime doganale successivo".

“unionali” e “non unionali” (artt. 246 e 247⁹²), lo svincolo dal regime (art. 248⁹³) e la posizione doganale (art. 249⁹⁴).

Dal suddetto quadro normativo discende che l'introduzione delle merci “non unionali” nella ZFD non fa nascere, di regola, l'obbligazione tributaria, in ragione del mancato “consumo” delle stesse, tanto da escludere l'applicazione dell'Iva, delle accise e dei diritti di monopolio. Tali merci durante la permanenza (la cui durata non è sottoposta a limiti) possono essere (a) immesse in libera pratica; (b) oggetto di

⁹² Si v. l'art. 246, (merci unionali nelle zone franche): “1. Le merci unionali possono essere introdotte, immagazzinate, spostate, utilizzate, trasformate o consumate in una zona franca. In questi casi, le merci non sono considerate vincolate al regime di zona franca. 2. Su richiesta della persona interessata, le autorità doganali determinano la posizione doganale di merci unionali delle seguenti merci: a) merci unionali introdotte in una zona franca; b) merci unionali che sono state oggetto di operazioni di perfezionamento all'interno di una zona franca; c) merci immesse in libera pratica all'interno di una zona franca”; art. 247, (merci non unionali nelle zone franche): “1. Durante la loro permanenza in una zona franca, le merci non unionali possono essere immesse in libera pratica o essere vincolate al regime di perfezionamento attivo, di ammissione temporanea o di uso finale, alle condizioni stabilite per tali regimi. In questi casi, le merci non sono considerate vincolate al regime di zona franca. 2. Fatte salve le disposizioni applicabili alla consegna o al deposito di approvvigionamenti e nella misura in cui il regime considerato lo consenta, il paragrafo 1 non osta all'utilizzazione o al consumo delle merci che, in caso di immissione in libera pratica o di ammissione temporanea, non sarebbero soggette all'applicazione dei dazi all'importazione o a misure stabilite dalle politiche agricole o commerciali comuni. In caso di tale uso o consumo, non è necessaria una dichiarazione in dogana per il regime di immissione in libera pratica o di ammissione temporanea. Tale dichiarazione tuttavia è necessaria quando le suddette merci sono soggette a un contingente o a un massimale tariffario”.

⁹³ Si v. l'art. 248 (svincolo delle merci da una zona franca) “1. Fatte salve le normative in settori diversi da quello doganale, le merci situate in una zona franca possono essere esportate o riesportate dal territorio doganale dell'Unione oppure introdotte in un'altra parte di tale territorio. 2. Gli articoli da 134 a 149 si applicano alle merci fatte uscire da una zona franca e introdotte in altre parti del territorio doganale dell'Unione”.

⁹⁴ Si v. l'art. 249 (posizione doganale): “Se delle merci vengono fatte uscire da una zona franca e sono introdotte in un'altra parte del territorio doganale dell'Unione, o vincolate a un regime doganale, esse sono considerate merci non unionali, a meno che la loro posizione doganale di merci unionali non sia stata dimostrata. Tuttavia, per l'applicazione dei dazi all'esportazione e delle licenze di esportazione o delle misure di controllo delle esportazioni stabilite dalle politiche commerciali o agricole comuni, le merci sono considerate merci unionali, a meno che non sia stato stabilito che esse non hanno la posizione doganale di merci unionali”.

manipolazioni; (c) vincolate al regime di perfezionamento attivo; (d) vincolate al regime di trasformazione sotto controllo doganale; (e) vincolate al regime dell'ammissione temporanea (f) abbandonate; (g) distrutte. Per non perdere il vincolo non devono essere immesse in libera pratica né essere vincolate al regime di perfezionamento attivo, né all'ammissione temporanea o di uso finale.

Le merci che escono da una zona franca possono essere:

- (i) esportate o riesportate fuori dal territorio doganale Ue;
- (ii) introdotte in altre parti del territorio doganale dell'UE.

Quanto alla tipologia di merci, l'art. 223 del CDU prevede la possibilità di autorizzare, se viene garantita la vigilanza doganale, l'utilizzo "merci equivalenti" anche nelle ZFD, permettendo di utilizzare merce "unionale" equivalente al posto di quelle "non unionale" stoccata nella ZFD.

	ZFD	Deposito doganale
Istituzione	Legge + Decreto del Presidente della Repubblica	Autorizzazione dell'autorità doganale
introduzione di merci	nessuna formalità (salvo casi particolari)	dichiarazione doganale reg. 7 regime 71
pagamento diritti doganali	nessun pagamento	nessun pagamento
garanzie	non è prevista presentazione di garanzia	garanzia obbligatoria per ottenere l'autorizzazione

manipolazioni delle merci introdotte	possibile qualunque attività industriale e commerciale all'interno della Zona Franca	possibili esclusivamente le manipolazioni volte alla conservazione, miglioramento della presentazione o della qualità commerciale del prodotto
Limiti temporali	non sono previsti limiti temporali	non sono previsti limiti temporali
Estrazione	possibile vincolare la merce a qualunque altro regime doganale	possibile vincolare la merce a qualunque altro regime doganale

3.2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE

La Corte di Giustizia dell'Ue è stata chiamata solo in poche occasioni a fornire un'interpretazione sulla materia delle ZFD. In una recente pronuncia del 1° giugno 2017, (causa C 571/15, "Wallenborn Transports SA contro Hauptzollamt Gießen") la Corte ha evidenziato che quando i beni sono sottratti al controllo doganale all'interno di una ZFD, non si determina il presupposto per rendere esigibile l'Iva all'importazione, finché la merce non sia entrata nel circuito economico dell'Unione. La domanda di pronuncia pregiudiziale era stata proposta nell'ambito di una controversia tra un trasportatore e l'amministrazione finanziaria tedesca, in merito alla richiesta avanzata da quest'ultima di corrispondere i dazi doganali e l'Iva dovuti a seguito della sottrazione delle merci al controllo doganale.

Nella fattispecie veniva contestato il fatto che il trasportatore, incaricato di spedire le merci presso un'impresa con sede nel porto franco di Amburgo, aveva rimosso i sigilli e non si era presentato negli uffici doganali di destinazione.

Pertanto, l'autorità tributaria tedesca, escludendo l'obbligato principale, che aveva dimostrato la regolare consegna della spedizione e la presentazione del documento di transito, chiamava in causa lo spedizioniere per aver omesso di porre fine al regime di transito. Inadempimento, quest'ultimo, che avrebbe comportato, contemporaneamente, la nascita dell'obbligazione doganale e dell'Iva all'importazione.

La Corte ha in primo luogo chiarito che all'interno delle cessioni di beni che possono essere temporaneamente esenti rientrano certamente, in base alla direttiva europea sull'Iva, quelle effettuate nelle "zone franche".

I giudici, in secondo luogo, hanno analizzato se la fattispecie verificatasi facesse sorgere, oltre che l'obbligazione doganale all'importazione, anche l'esigibilità dell'Iva.

A riguardo, la CGUE ha stabilito che la sottrazione al controllo doganale pur facendo nascere l'obbligazione doganale, non determina l'automatico presupposto per l'esigibilità dell'Iva, considerando che i beni, rimanendo all'interno della zona franca, continuano a essere vincolati.

Pertanto, se i beni in questione non sono entrati all'interno dell'Unione, (circostanza che, nella specie, spetta al giudice del rinvio verificare), non si genera nessun presupposto per richiedere l'Iva all'importazione.

Infine, la CGUE esclude che l'esigibilità dell'imposta sul valore aggiunto possa essere giustificata sulla base dell'articolo 204, del precedente Codice doganale, il quale subordina la nascita dell'obbligazione all'inadempimento di specifici obblighi diversi da quelli di cui all'articolo 203 dello stesso. Ne consegue, secondo la Corte, che quando la merce soggetta a dazi all'importazione è stata sottratta al controllo

da parte delle autorità preposte, l'obbligazione doganale sorge solamente sulla base dell'articolo 203 del vecchio Codice determinando, conseguentemente, anche l'impossibilità di chiedere l'Iva.

3.3. Le ZFD nell'Unione Europea e il rischio di evasione fiscale

Gli Stati membri dell'Unione possono designare determinate parti del territorio doganale come zone franche, conformemente all'articolo 243 del CDU. Nel novembre 2017, 82 zone franche erano state notificate alla Commissione europea.

In base all'elenco pubblicato dalla Commissione la Croazia ha il numero più alto di zone franche (11), seguita dalla Lituania (10), Repubblica ceca (8), Spagna e Polonia (7), Romania e Bulgaria (6), Grecia e Lettonia (4), Estonia (3) e Finlandia, Francia, Germania e l'Italia (2). Nove paesi hanno solo una zona franca: Cipro, Danimarca, Ungheria, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovenia e Regno Unito.

Austria, Belgio, Paesi Bassi, Slovacchia e Svezia non hanno zone franche.

I porti franchi sono magazzini, in zone franche, che erano originariamente intesi come spazi da immagazzinare merce in transito. Di recente sono diventati popolari per lo stoccaggio di oggetti di valore, tra cui arte, pietre preziose, oro, antichità e collezioni di vini - spesso su base permanente.

La nuova generazione di porti franchi si è adattata alle esigenze dei collezionisti d'arte di fascia alta e sono infatti dotati di telecamere di sorveglianza, controllo del clima e dell'umidità e showroom privati. Da gennaio 2020 anche nei porti franchi sarà doveroso applicare la nuova normativa antiriciclaggio.

-
- Il recente report pubblicato dal Parlamento nell'ottobre 2018 *Money laundering and tax evasion risks in free ports Study at the request of the Special Committee on Financial Crimes, Tax Evasion and Tax Avoidance (TAX3)* evidenzia che, al momento solo nel porto franco del Lussemburgo è necessario dichiarare chi sia il beneficiario effettivo del bene. È stata istituita una banca dati degli effettivi beneficiari dei beni, che non possono dunque celare la propria identità dietro una società offshore, un trust, una fondazione, uno studio legale o una galleria d'arte.
 - Il report evidenzia il mancato coordinamento tra la nuova direttiva antiriciclaggio e il Codice doganale dell'Unione nella parte in cui sovrappone implicitamente la definizione di porti franchi e zone franche.
-

4. L'esperienza italiana e l'evoluzione della relativa disciplina

L'esperienza italiana relativamente alle ZFD risale ai "punti franchi" istituiti nelle province italiane dell'Impero austro-ungarico. Tale peculiare regime doganale venne istituito dapprima a Trieste nel 1891 in sostituzione dell'abolito regime di franchigia integrale già accordato alla città e al porto fin dal XVIII secolo e poi nella città di Fiume. Con l'annessione delle due città l'istituto venne recepito dalla legislazione italiana (v *infra par. 4.1*).

Successivamente, con un provvedimento di carattere generale, si stabilì la possibilità di dichiarare, con regio decreto, "porti franchi", totalmente o in parte, alcuni dei maggiori porti italiani, per la durata di trent'anni. Nell'ambito di tali aree portuali (come delimitate da decreti di attuazione), considerate fuori della linea doganale, potevano compiersi in completa libertà da ogni vincolo doganale tutte le

operazioni inerenti all'imbarco, sbarco e trasbordo di materiali e di merci, al loro deposito e alla loro contrattazione, manipolazione e trasformazione, potendo anche essere autorizzato l'insediamento di stabilimenti industriali all'interno della zona franca. Venne così istituito con Regio Decreto il "punto franco" nel porto di Genova rimasto tuttavia privo di attuazione⁹⁵.

Successivamente, anche la previgente legge doganale (l. 25 settembre 1940, n. 1424) autorizzò, in via generale, la realizzazione di zone portuali franche all'interno dei porti, stabilendo la possibilità di istituire, con legge, punti franchi nelle principali città marittime del regno (art. 78).

Queste zone, considerate fuori della linea doganale (art. 1) godevano di extraterritorialità doganale per finzione giuridica e le attività commerciali e industriali che potevano essere esercitate all'interno dei punti franchi dovevano essere stabilite con decreto reale (art. 78 comma 2).

Sulla base del rinvio operato dalla suddetta l. n. 1424, furono emanati in tempi rapidi una serie di provvedimenti legislativi particolari, rimasti quasi tutti inattuati, che istituivano "punti franchi" nei maggiori porti italiani e stabilivano lo statuto normativo di ciascuno di essi, dettando una serie di disposizioni analitiche riguardanti la delimitazione della zona franca, la definizione della sua condizione doganale, la determinazione delle attività esercitabili in essa e del relativo regime doganale, nonché le norme concernenti le formalità e la sorveglianza doganali, la gestione delle installazioni e l'amministrazione del punto franco. Il d.lgs. 5 gennaio 1948, n. 268, istituiva un punto franco nel Porto di Venezia, la l. 11 febbraio 1952, n. 75, istituiva un punto franco nel Porto di Napoli e la l. 6 agosto 1954, n. 843 un punto franco nel Porto di Genova. Alcuni anni dopo, i suddetti provvedimenti normativi veniva richiamati in occasione dell'istituzione, con apposita legge (n. 202/91), di

⁹⁵ R.D. 1 marzo 1938, n. 416, convertito dalla l. 4 giugno 1938, n. 1198.

nuove “zone franche” negli stessi porti di Genova, Napoli e Venezia⁹⁶. Tale disciplina, tuttavia, richiedeva una nuova individuazione dei confini delle zone franche da parte dei consorzi e dei ministeri competenti, a quanto consta, mai compiuta.

Anche l'art. 12 dello Statuto sardo pur riconoscendo che il regime doganale della Regione è di esclusiva competenza dello Stato, prevede al comma II che “*saranno istituiti nella Regione punti franchi*”. Il decreto legislativo n. 75/1998 reca le relative norme di attuazione disponendo l'istituzione di zone franche nei porti di Cagliari, Olbia, Oristano, Porto Torres, Portovesme, Arbatax ed in altri porti ed aree industriali ad essi funzionalmente collegate o collegabili demandando la delimitazione territoriale delle zone franche e la determinazione di ogni altra disposizione necessaria per la loro operatività all'emanazione di separati decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta della Regione. A tale normativa è stata data attuazione limitatamente al porto di Cagliari con dPCM 7 giugno 2001. Tale zona franca, benché istituita non è entrata poi concretamente in esercizio in ragione di difficoltà territoriali, gestionali, logistiche e contenziose

⁹⁶ L'art. 2 della suddetta legge istituiva espressamente “zone franche nei porti di Genova, Napoli, Venezia” stabilendo che “1. Nel rispetto dei regolamenti CEE n. 2504/88 del 25 luglio 1988 e 2562/90 del 30 luglio 1990, è autorizzata la costituzione di una zona franca nei porti: a) di Genova, secondo quanto previsto dagli articoli 1, 3 e 4, secondo comma, 12 e 13, terzo e quarto comma del regio decreto legge 1 marzo 1938, n. 416, convertito dalla legge 4 giugno 1938, n. 1198, sostituiti dagli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della legge 6 agosto 1954, n. 843, nelle aree rientranti nella giurisdizione del consorzio autonomo del porto a ponente del terminal contenitori di Calata Sanità; b) di Napoli, secondo quanto previsto dagli articoli 1, 2 e 3 della legge 11 febbraio 1952, n. 75; nelle aree rientranti nella giurisdizione del consorzio autonomo del porto a levante del primo pontile ad est della stazione marittima; c) di Venezia. 2. Alla delimitazione delle zone franche di cui al comma 1 si provvede su rispettiva proposta dai presidenti del consorzio autonomo del porto di Genova, del consorzio autonomo del porto di Napoli e del provveditorato al porto di Venezia, con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri dei lavori pubblici, della marina mercantile, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei trasporti e del commercio con l'estero”.

incontrate dalla “Cagliari free zone” (ora “Sardegna free zone”), ente deputato alla sua amministrazione.

Stante la necessità di recepire la già citata direttiva comunitaria del 1967 venne adottata la legge delega n. 29 del 1968⁹⁷, a sua volta attuata con il d.P.R. 30 dicembre 1969, n. 1133, in materia di perfezionamento attivo, depositi doganali e depositi e punti franchi, le cui norme sono state raccolte e coordinate nel vigente d.P.R., 23 gennaio 1973, n. 43, “Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale” (TUD).

L’art. 166 del TUD stabilisce, al comma 1, che i “punti franchi” possono essere istituiti con legge nelle principali città marittime, nonché in località interne che rivestano rilevante importanza ai fini dei traffici con l'estero, mentre viene rinviata ad una specifica fonte secondaria (un d.P.R. emanato su “*proposta del Ministro per la industria, il commercio e l’artigianato, di concerto con i Ministri per le finanze, per il commercio con l’estero, per i trasporti e la aviazione civile e per la marina mercantile, sono stabilite (...)*”), la determinazione delle attività commerciali e industriali che possono

⁹⁷ La richiamata legge all’art. 2 demandava al Governo la determinazione del “*territorio doganale in modo da includervi anche il mare territoriale lasciando tuttavia immutato il regime dei territori che dalla vigente legislazione sono considerati fuori della linea doganale (...)*” prevedendo altresì “*la possibilità di estendere, con eventuali opportuni adattamenti, il regime dei depositi franchi e dei punti franchi ad altre parti del territorio della Repubblica allorchè sussistano particolari necessità economiche o di sviluppo dei traffici*” precisando che “*in ogni caso, deve scrupolosamente adottarsi il criterio che la determinazione dei territori fuori della linea doganale deve corrispondere alle finalità istituzionali e a riconosciute esigenze locali*”. La legge prevedeva in ventotto punti i principi e criteri direttivi cui avrebbe dovuto attenersi il legislatore delegato. La suddetta legge non esauriva l’intera materia doganale, infatti l’art. 1 escludeva dalla delega alcune materie e il primo comma dell’art. 2 faceva salve le disposizioni relative al regime daziario stabilito dalla tariffa dei dazi doganali di importazione. La riforma è stata attuata anche attraverso altri provvedimenti normativi, quali ad es. il d.P.R. 27 dicembre 1969, n. 1130, ed il d.P.R. 30 dicembre 1969, n. 1133, emanati in attuazione della legge delega 13 ottobre 1969, n. 740, il cui contenuto è stato poi in un secondo momento sostanzialmente trasfuso nel già citato T.U. n. 43 del 1973.

essere esercitate in ciascun punto franco e le disposizioni da osservarsi ai fini della disciplina doganale (comma 2).

Peraltro, il TUD non si limita ad una mera previsione di rinvio rispetto alla normativa comunitaria, ma, a differenza della l. n. 1424 del 1940, contiene anche alcune norme di carattere sostanziale - adeguate al regime di zona franca stabilito a livello comunitario e concernenti essenzialmente la disciplina doganale della trasformazione e dell'impiego delle merci introdotte in punto franco e il trattamento fiscale di quelle estratte dal medesimo - che si applicano in maniera uniforme in tutti i punti franchi. Quindi, mentre secondo la legge doganale abrogata la precisazione del regime doganale vigente in ciascun punto franco era oggetto del singolo statuto normativo (la legge istitutiva e le norme che disciplinano il funzionamento del punto franco), il sistema attuale, almeno in parte, configura un regime di punto franco tendenzialmente uniforme a livello nazionale (ed uniformato al modello di zona franca comunitaria), dal quale non possono discostarsi le leggi istitutive dei singoli "punti franchi", dovendo anch'esse adeguarsi alla normativa sovranazionale.

Per i "punti franchi" già previsti (anche se non attuati), tuttavia, rimangono valide le disposizioni delle leggi istitutive che non contrastano con la normativa comunitaria o che riguardano oggetti sui quali questa non interviene, ed in particolare quelle concernenti la delimitazione del territorio e la definizione della sua condizione doganale, l'individuazione delle attività ammesse, nonché quelle relative alla vigilanza doganale, alla gestione delle installazioni ed all'amministrazione del punto franco. Ad esse si sovrappone la nuova normativa armonizzata prevista dal TUD, la quale espressamente prevale comunque ove la legge istitutiva anteriore sia in contrasto con essa.

Nella ricostruzione teorica dell'istituto occorre quindi tener conto di un insieme normativo complesso e stratificato, composto da una parte comune, ossia la

disciplina uniforme contenuta nel TUD, e da una parte 'variabile', ossia quella affidata alle fonti che istituiscono o regolano il funzionamento del singolo “punto franco”.

Anche la recente riforma del sistema portuale italiano conferma l'esistenza delle zone franche già esistenti in Italia. Il riferimento è, in particolare, all'art. 6, comma 12, della l. n. 84 del 1994 (recante la disciplina di riordino del sistema portuale), modificata da ultimo dal “correttivo” del 13 dicembre 2017, n. 232. Tale disposizione, in cui sono elencati e regolati i compiti dell'Autorità portuale, sancisce che: *“È fatta salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste. Sono fatte salve, altresì, le discipline vigenti per i punti franchi delle zone franche esistenti in altri ambiti portuali. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'AdSP territorialmente competente, con proprio decreto stabilisce l'organizzazione amministrativa per la gestione di detti punti”*.

4.1. Le “ZFD” in Italia

Sebbene anche la Calabria e la Puglia abbiano istituito “zone franche” nei porti di Gioia Tauro e Taranto, gli unici due “punti franchi” italiani attualmente riconosciuti dall'UE sono quelli di Trieste e Venezia⁹⁸. Come si vedrà, tali zone franche non sono tuttavia sovrapponibili al concetto di area “ZES” o “ZLS”, in ragione del loro carattere circoscritto all'area portuale, non (o solo parzialmente) incidente su aree

⁹⁸ Lista delle Free zones “which are in operation in the customs territory of the Union, as communicated by the Member States to the Commission”, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/customs/procedural_aspects/imports/free_zones/list_freezones.pdf.

di più ampie dimensioni, sia in ragione delle limitate (o assenti) deroghe al regime normativo e amministrativo in esse previste

A) IL PORTO DI TRIESTE

Come anticipato, quella del Porto di Trieste è una “zona franca” di risalente istituzione, regolata principalmente da una legislazione di fonte internazionale (*i.e.* allegato VIII al Trattato di Pace di Parigi 10 febbraio 1947, reso esecutivo con il d.l.c.p.s. 28 novembre 1947, n. 1430 e ratificato con l. 25 novembre 1952, n. 3054), richiamata anche da successivi atti normativi, tra cui l’art. 6, comma 12, della l. n. 84 del 1994 (recante la disciplina di riordino in materia portuale) e dall’art. 169 del TUD⁹⁹.

⁹⁹ In occasione del riordino della legislazione in materia portuale l’art. 6, comma 12, della l. n. 84 del 1994, ha espressamente «*fatta salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del Porto di Trieste*». Analoga previsione è stata inserita (*rectius* ribadita) nell’ultima riforma del sistema portuale nell’art. 7, del d.lgs. n. 169/2016, in cui viene espressamente fatta salva la disciplina vigente per detta zona. Con la suddetta previsione, il legislatore ha confermato l’applicabilità, nelle zone franche del porto di Trieste, di un autonomo regime giuridico che si discosta dalla normativa generale dettata in materia doganale in relazione alle attività esercitate nelle aree portuali. L’attuale assetto normativo a cui sono assoggettate le zone franche del Porto di Trieste è il prodotto di un complesso fenomeno di stratificazione normativa che ebbe inizio fin dall’annessione della città di Trieste all’Italia. In seguito al primo conflitto mondiale nelle zone franche del Porto di Trieste venne infatti mantenuta in vigore la previgente normativa speciale che l’ordinamento dell’Impero austro-ungarico dettava, per i porti di Trieste e Fiume, in materia di punti franchi, depositi doganali e credito doganale. Vennero così a sovrapporsi il regime doganale speciale già dettato per il porto di Trieste e la normativa doganale all’epoca vigente nell’ordinamento giuridico italiano. Le norme che prevedono la natura di Porto franco in capo a talune aree del porto di Trieste vennero ad assumere rilievo al livello dell’ordinamento internazionale alla fine della Seconda guerra mondiale, con la sottoscrizione del Trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947 e, successivamente, del *Memorandum* di Londra del 1954. L’Allegato VIII al Trattato di pace prevede che il Porto di Trieste debba essere mantenuto accessibile «*per l’uso in condizioni di eguaglianza per tutto il commercio internazionale [...] così come è consuetudine negli altri porti franchi del mondo*». È inoltre previsto che il transito delle merci per il porto di Trieste avvenga in un regime di completa libertà. I principi sanciti dal Trattato di pace del 1947 e dal *Memorandum* di Londra del 1954 vennero recepiti ed attuati

L'origine storica del porto franco di Trieste risale al diploma (patente) imperiale emanato da Carlo VI d'Asburgo del 18 marzo 1719, che dichiarava per un determinato periodo “porti franchi” le città di Trieste e Fiume, intendendosi in tal modo l'esenzione da ogni imposta doganale e da ogni altra tassazione che non fosse legata al costo di un servizio. Lo stesso provvedimento accordava al porto di Trieste (cioè alle acque, ai moli, ai magazzini imperiali e ai magazzini privati) una serie di agevolazioni, allo scopo di favorire lo sviluppo del commercio e dell'industria,

nell'ordinamento giuridico italiano ad opera dei decreti del Commissario Generale del Governo n. 29 del 19 gennaio 1955 e n. 53 del 23 dicembre 1959. Successivamente il regime normativo speciale vigente nel porto franco di Trieste venne sempre espressamente fatto salvo dal legislatore nazionale nei vari provvedimenti normativi che avrebbero in qualche modo potuto influire sul menzionato regime. Già da un primo, sommario, inquadramento della materia è dunque possibile affermare che, sul piano della normativa nazionale, non è dato rinvenire particolari ostacoli alla configurazione della perdurante applicabilità delle norme speciali dettate in favore del Porto franco di Trieste. Il problema della corretta individuazione delle norme applicabili al Porto franco di Trieste, tuttavia, si pone concretamente non appena il campo dell'indagine venga esteso alla normativa doganale euro-unitaria. Mediante il Regolamento CEE, n. 2913/92, che istituisce il codice doganale comunitario (ma prima ancora con il Reg. CEE 2504/88, in GUCE L. 225/8 del 15.08.1988), la Comunità europea ha adottato una particolare disciplina delle «*zone franche e dei depositi franchi*». (Artt. da 166 a 182 del Codice doganale). Questa disciplina, pur essendo più liberale rispetto a quella di carattere generale prevista per il territorio doganale comunitario vero e proprio, non garantisce, tuttavia, agli operatori i medesimi vantaggi sul piano del regime doganale previsti dal Trattato di pace del 1947 e dal *Memorandum* di Londra del 1954. La disciplina euro-unitaria non consente, infatti, (come viceversa sarebbe possibile laddove si ritenessero applicabili i principi dettati dall'Allegato VIII al Trattato di pace) di svolgere nei punti franchi in essa contemplati tutte le attività economiche connesse con i traffici portuali in assenza di controlli da parte delle autorità doganali. Fra l'altro, in base al regime dettato dalla normativa euro-unitaria per i punti franchi dalla stessa previsti risultano, in tali aree, vietate (o quantomeno fortemente limitate) le attività che comportino la manipolazione delle merci. La sovrapposizione dello speciale regime giuridico delle zone franche del porto di Trieste (ispirato ai principi dell'Allegato VIII del Trattato di Pace del 1947, mai espressamente abrogati ed anzi espressamente fatti salvi, in più occasioni, dal legislatore nazionale) e della normativa eurounitaria in tema di zone franche, ha fatto sì che nel corso degli anni, si siano riscontrate interpretazioni del dato normativo radicalmente divergenti fra loro da parte degli organi amministrativi cui è demandata la sua applicazione. A tale stato di incertezza ha inteso porre fine il D.M. 13 luglio 2017 n. 368.

tramite il miglioramento delle vie di accesso e delle strutture portuali, l'esenzione dalle imposte, l'istituzione di un banco di assicurazione, la protezione dei commercianti esteri, il divieto di perquisizione delle navi in arrivo, il permesso per gli stranieri di possedere case e terreni, accentuando sia la funzione di transito sia soprattutto quella commerciale. Per ripetere il linguaggio dell'epoca, si concedeva nell'ambito del porto franco di Trieste *"ampia abitanza e libero esercizio di commercio, manifattura, di opifizi"* a tutti, che potevano *"entrare e uscire liberamente dal porto franco senza che per la loro stata, per l'arrivo o per la partenza abbiano a pagare qualcosa ai nostri ufficiali a titoli di protezione, e pel così detto Regale, e per altro titolo, qualunque nome possa avere"*.

Tale regime giuridico venne consolidato nel periodo teresiano dopo la pace di Aquisgrana del 1748. Con la patente del 27 aprile 1769, l'imperatrice d'Austria estese le franchigie compresa l'esenzione dai dazi sulle merci al consumo a tutta la città che divenne quindi "città franca".

Dopo la fine nel 1814 del periodo di dominazione francese, il porto franco venne restaurato nella zona del porto; con la legge imperiale 28 aprile 1889 all'articolo 2 si individuano le caratteristiche dei magazzini franchi nei quali le merci depositate si considerano come immesse in territorio "extradoganale". Con la legge imperiale del 23 giugno 1891 il porto franco viene abolito e sostituito dal regime di "punto franco", prevedendo espressamente la libertà per le navi entrate negli stessi di introdurre le loro merci senza intervento della dogana, nonché l'esenzione dei dazi per le merci depositate ovvero lavorate in determinate zone, che vennero considerate quali territori extradoganali. Nel 1906 l'Austria, con la legge del 13 febbraio, istituì il cd. "credito doganale" o "differito doganale", stabilendo la possibilità di pagare eventuali diritti doganali in termini dilazionati.

Va rilevato come il commercio estero all'epoca veniva gestito quasi esclusivamente con il sistema dei dazi doganali, come i commerci internazionali avessero una

rilevanza limitata e come in ogni caso la funzione commerciale dei porti prevaleva su quella di transito. Dal punto di vista giuridico, l'intera normativa austriaca succedutasi negli anni mantenne sempre alcuni punti fermi: la franchigia doganale, un territorio definito su cui operare, il riferimento necessario all'arrivo, partenza e talvolta lavorazione di merci. Le altre disposizioni accessorie della normativa austriaca si collegavano pur sempre ai tre elementi sopra indicati; ad esempio i controlli sulle persone e la recinzione dell'area extradoganale erano finalizzati alla movimentazione e talvolta alla lavorazione di merci. La situazione giuridica del porto franco di Trieste non ha subito sostanziali modifiche dopo la Prima guerra mondiale e l'annessione all'Italia avvenuta nel 1918.

Con due decreti del Commissario generale del Governo per la Venezia Giulia n. 6406/7024 del 7 agosto 1920 e 9 aprile 1921 n. 6406/14518 si estendeva il regime dei “punti franchi” di Trieste (quale definito dalla normativa austriaca) al piazzale legnami di Servola (per il solo legname) e se ne definiva il regime e l'esercizio. Con il R.D. n. 1356 del 15 settembre 1922, venivano estesi ai territori annessi all'Italia le norme doganali del regno, mantenendo peraltro le specifiche disposizioni per i punti franchi previgenti in particolare di Trieste e i benefici della legislazione austriaca. L'articolo 12 di tale decreto prevedeva, infatti, che l'immissione delle merci nei punti franchi risultasse equivalente all'uscita dal territorio nazionale. La legge doganale italiana del 1940 n. 1424 all'articolo 1 ha ribadito la collocazione dei depositi franchi e dei punti franchi fuori dalla linea doganale, facendo salva ancora una volta la disciplina di favore del porto franco di Trieste.

Interessa qui evidenziare la valorizzazione di tale zona effettuata da una recente riforma. Il D.M. 13 luglio 2017, n. 368, (in G.U. n. 177, 31 luglio 2017) ha infatti riconosciuto all'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale (di seguito solo “Autorità portuale”) il ruolo di gestore unico del “porto franco” di Trieste. Per quanto qui interessa, tale modifica consente all'Autorità di gestire

direttamente i 700.000 metri quadrati del porto vecchio, i quali pur essendo stati sdemanializzati dalla legge finanziaria del 2015 (l. 23 dicembre 2014, n. 190) rimangono zona franca. Anche l'art. 2, comma 1, lett. a), del predetto D.M. stabilisce che il porto franco di Trieste comprende *“i punti franchi individuati negli attuali limiti della circoscrizione territoriale del porto franco internazionale di Trieste di competenza dell’Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale e le altre zone di cui all’art. 1, commi 618, 619 e 620, della legge del 23 dicembre 2014, n. 190, funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali¹⁰⁰”*.

Ciò significa che il regime giuridico della zona franca può essere spostato (*recte* traslato) all'interno del territorio comunale purché le nuove aree individuate siano *“funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali”*.

¹⁰⁰ Tali disposizioni della l. finanziaria stabiliscono che: al comma 618: *“Il Commissario di Governo per il Friuli Venezia Giulia, previa intesa con il presidente della regione Friuli Venezia Giulia e con il sindaco di Trieste, adotta, d’intesa con le istituzioni competenti, i provvedimenti necessari per spostare il regime giuridico internazionale di punto franco dal Porto vecchio di Trieste ad altre zone opportunamente individuate, funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali”*; comma 619: *“In conseguenza dei provvedimenti di cui al comma 618, le aree, le costruzioni e le altre opere appartenenti al demanio marittimo comprese nel confine della circoscrizione portuale, escluse le banchine, l’Adriaterminal e la fascia costiera del Porto vecchio di Trieste, sono sdemanializzate e assegnate al patrimonio disponibile del comune di Trieste per essere destinate alle finalità previste dagli strumenti urbanistici. Il comune di Trieste aliena, nel rispetto della legislazione nazionale ed europea in materia, le aree e gli immobili sdemanializzati e i relativi introiti sono trasferiti all’Autorità portuale di Trieste per gli interventi di infrastrutturazione del Porto nuovo e delle nuove aree destinate al regime internazionale di punto franco. Sono fatti salvi i diritti e gli obblighi derivanti dai contratti di concessione di durata superiore a quattro anni in vigore, che sono convertiti, per la porzione di aree relative, in diritto di uso in favore del concessionario per la durata residua della concessione. Il presidente dell’Autorità portuale, d’intesa con il presidente della regione Friuli Venezia Giulia e con il sindaco di Trieste, delimita le aree che restano vincolate al demanio marittimo”*; 620. *“L’uso delle aree demaniali del Porto vecchio di Trieste è disciplinato da apposito regolamento dell’Autorità portuale di Trieste, da emanare in esecuzione di quanto previsto dall’articolo 6, comma 1, lettera a), dall’articolo 8, comma 3, lettera h), e dall’articolo 13, comma 1, lettera a), della legge 28 gennaio 1994, n. 84”*.

Il suddetto D.M. n. 368, attribuisce all’Autorità di sistema non solo il potere di amministrare la zona franca, ma anche di individuarne di nuove e, a certe di condizioni, di modificarne direttamente l’estensione. Quanto ai poteri di amministrazione e gestione, l’art. 3 del D.M. prevede, per quanto qui interessa, che il Presidente dell’Autorità, sentito il comitato di gestione, amministra: “a) *le aree e i beni del demanio marittimo, ricadenti nella circoscrizione territoriale di competenza, sulla base delle disposizioni di legge in materia, esercitando le attribuzioni stabilite negli articoli da 36 a 55 e 68 del codice della navigazione e nelle relative norme di attuazione; b) le altre zone di cui all’art. 1, commi 618, 619 e 620 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali (...)*”. Con riferimento ai poteri di perimetrazione dell’area franca, lo stesso articolo 3 stabilisce che il Presidente dell’Autorità “f) *individua, sentite le amministrazioni interessate, specifiche aree per l’esercizio di attività produttive finalizzate a razionalizzare l’uso del porto e agevolare i tempi di lavoro dell’utenza*”. Al successivo comma 5, il D.M. stabilisce che lo stesso Presidente “*nel caso vi sono rilevanti necessità del commercio internazionale o di rispetto degli obblighi internazionalmente assunti dallo Stato italiano, adotta, con proprio decreto, previo parere della Regione Friuli-Venezia Giulia e dei comuni interessati, i provvedimenti necessari di modifica, in conformità al trattato di pace del 1947-allegato VIII, del porto franco di cui all’art. 2, comma 1, lettera a), del presente decreto*”. Tale ultima disposizione richiama e “attualizza” le disposizioni contenute nell’Allegato VIII del Trattato di Pace¹⁰¹.

¹⁰¹ Si riportano, per comodità, di seguito, gli artt. 3, 19 e 20 del citato allegato VIII, relativi all’estensione e gestione del Porto franco di Trieste. “Articolo 3, 1. *L’area del Porto Franco include il territorio e le installazioni delle zone franche del porto di Trieste entro i limiti dei confini del 1939. 2. Stabilire zone giuridiche esclusive di qualsiasi Stato è incompatibile con lo statuto del TLT e del Porto Franco. 3. Al fine, comunque, di soddisfare i bisogni del traffico marittimo jugoslavo e italiano nell’Adriatico, il Direttore del Porto Franco su richiesta dei Governi Jugoslavo e Italiano e con simultaneo avviso alla Commissione Internazionale prevista nel seguente articolo 21, può riservare a navi mercantili battenti bandiere dei rispettivi due Stati l’esclusivo uso di spazi entro*

Il suddetto D.M., intendendo la modifica del regime del porto franco come un provvedimento organizzativo necessario nell'interesse del traffico internazionale e dello sviluppo economico del porto, ha ritenuto coerente con tale impostazione, che tale valutazione dovesse concentrarsi in capo al presidente del porto quale soggetto istituzionalmente deputato alla gestione dei punti franchi.

Lo stesso D.M. inoltre, superando diverse incertezze normative sulla questione, ha attribuito espressamente all'autorità di sistema portuale il potere di autorizzare l'attività di manipolazione e/o trasformazione industriale nei punti franchi.

Il quadro giuridico si completa con il richiamo al D.M. n. 1693/25, alle norme del CDU, solamente e nella misura in cui sono applicabili, alla relativa prassi amministrativa, racchiusa nelle disposizioni di servizio per i punti franchi di Trieste, elaborata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Tale assetto normativo configura nei punti franchi del porto di Trieste le condizioni favorevoli riassunte nel seguito: (i) le procedure doganali per l'introduzione della merce sono semplificate, in quanto per le merci non unionali non è richiesta la dichiarazione

certe parti dell'area del Porto Franco. 4. In caso di necessità di dover incrementare l'area del Porto Franco tale allargamento può essere fatto su proposta del Direttore del Porto Franco con la decisione del Consiglio di Governo e con l'approvazione dell'Assemblea Popolare"; "Articolo 19, In quanto soggetto alle condizioni del presente Strumento, il Direttore del Porto Franco prende tutte le ragionevoli e necessarie misure per l'amministrazione, le operazioni, il mantenimento e lo sviluppo del Porto Franco come un efficiente porto adeguato per l'immediata movimentazione di tutto il traffico di questo porto. In particolare, il Direttore è responsabile per l'esecuzione di tutti i tipi di lavori portuali nel Porto Franco, dirige le operazioni delle installazioni portuali e altre attrezzature portuali, stabilisce, in accordo con la legislazione del TLT, le condizioni di lavoro nel Porto Franco, e sovrintende all'esecuzione nel Porto Franco di ordini e regole delle autorità del TLT riguardo alla navigazione"; "Articolo 20 1. Il Direttore del Porto Franco può emettere tali regolamenti e leggi interne se lo considera necessario, nell'esercizio delle sue funzioni come prescritto dall'articolo precedente. 2. Il fondo autonomo del Porto Franco viene preparato dal Direttore e sarà approvato ed applicato in accordo con la legislazione che è stabilita dall'assemblea popolare del TLT. 3. Il Direttore del Porto Franco sottoporrà un rapporto annuale delle operazioni del Porto Franco al Governatore e al Consiglio di Governo del TLT. Una copia del rapporto deve essere trasmessa alla Commissione Internazionale".

doganale; per merci unionali, l'operatore può scegliere se presentare la dichiarazione di esportazione o introdurre in un magazzino doganale; (ii) vige l'esenzione dal pagamento dei dazi doganali, dell'IVA e delle misure di politica commerciale per le merci terze introdotte e per tutta la durata della loro permanenza nei punti franchi; (iii) la merce unionale e extra UE può essere stoccata senza limiti di tempo; (iv) le merci extra UE introdotte possono conservare l'origine (anche preferenziale) a condizione che siano sottoposte a vigilanza doganale (a mezzo scritture contabili); (v) le merci extra UE e quelle unionali possono essere sottoposte a manipolazioni semplici o essere sottoposte a trasformazioni industriali; (vi) la merce unionale introdotta nel punto franco si considera esportata all'atto dell'ingresso nei punti franchi, in quanto territori extradoganali; (vii) la merce trasformata in Punto Franco acquisisce origine UE a condizione che siano rispettate le regole di origine; (viii) la merce lavorata nei punti franchi può acquisire il "made in" a condizione che siano rispettate le regole in materia di origine non preferenziale; (ix) all'atto dell'importazione delle merci, può essere utilizzato il credito doganale triestino che consente il differimento del pagamento del dazio, dell'IVA a 180 giorni dalla data dell'operazione doganale; (x) accesso marittimo paritario: riconducibile all'art. 5 dell'Allegato VIII e all'art. 6 Decreto Commissariale n. 29/55; art. 6 Decreto n. 53/59 (recante disposizioni sul "diritto di accesso in condizioni di assoluta parità alle navi di qualsiasi bandiera per il carico e lo scarico delle merci"); (xi) accesso ferroviario: al fine di promuovere lo sviluppo dei servizi ferroviari nel porto franco, tenuto conto del principio di libertà di transito, si garantisce la libertà di accesso a tutti i vettori ferroviari anche a mezzo di società strumentali, o l'assunzione di partecipazioni societarie, finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali funzionali allo sviluppo del sistema portuale. A favorire gli investimenti nei punti franchi contribuisce peraltro l'art. 3, del Decreto n. 53/59, con cui si prevede che *"I prodotti petroliferi e i combustibili destinati*

al consumo degli stabilimenti industriali sono ammessi all'esenzione del dazio doganale e della sovraimposta di confine se esteri e dal pagamento dell'imposta di fabbricazione se nazionali (esenzione accisa). L'energia elettrica comunque impiegata negli stabilimenti industriali è esente dal pagamento dell'accisa sull'energia elettrica". Da giugno 2016, l'Autorità e l'Agenzia delle Dogane, nell'ottica di intensificare i rapporti tra le istituzioni, hanno avviato un programma per sviluppare una maggiore competitività sul tessuto imprenditoriale nazionale e locale nel panorama internazionale, siglando un protocollo di intesa destinato, fra le altre cose, a dispiegare effetti sul percorso di valorizzazione delle opportunità dei punti franchi di Trieste.

B) IL PORTO DI VENEZIA.

La *zona franca* (recte Punto Franco) di Venezia è stata istituita con il d.lgs. n. 268/1948, modificato con l. n. 41/1955 e l.n. 561/1956 e successivamente trasferita, in base alle modifiche apportate dalla l. n. 19/1991, nella zona del porto commerciale di Porto Marghera.

La predetta l. n. 19/1991 ha demandato la *"delimitazione [della Zona], su proposta del Provveditorato al Porto di Venezia, [a un] decreto del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri dei lavori pubblici, della marina mercantile, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei trasporti e del commercio con l'estero"* (art. 5), introducendo il principio che, per determinarne la limitazione, è sufficiente un decreto interministeriale. Nel 2013, in occasione della rideterminazione della delimitazione è stata infatti seguita questa via" (art). L'art. 5 della stessa legge autorizza *"il trasferimento del Punto Franco istituito nel porto di Venezia con decreto legislativo 5 gennaio 1948, n. 268, modificato dalla legge 12 febbraio 1955, n. 41, e ratificato con legge 17 aprile 1956, n. 561, nella zona del porto commerciale di Porto Marghera. Alla relativa delimitazione si provvede, su proposta del Provveditorato al Porto di Venezia, con decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con i Ministri dei*

lavori pubblici, della marina mercantile, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei trasporti e del commercio con l'estero".

La delimitazione della zona è stata stabilita con un decreto interministeriale del 18 febbraio 1993, (in G.U. n. 81 del 7 aprile 1993), in cui sono stati formalmente individuati i confini all'interno del porto commerciale di Marghera. Lo strumento normativo necessario e sufficiente, in virtù della suddetta legge, per la determinazione dei confini del Punto Franco è pertanto il decreto interministeriale. Su richiesta dell'Autorità Portuale, il confine del Punto Franco di Venezia, è stato recentemente trasferito (rispetto a quello individuato dal precedente decreto interministeriale del 1993) in altra area del porto commerciale con individuazione dei nuovi confini stabiliti nel decreto del 22.03.2013 emanato dal MEF di concerto con il MISE ed il MIT.

Ci sono state diverse proposte per ampliare ulteriormente i confini dell'attuale *punto franco* per estenderlo ad altre aree portuali, anche non contigue a quella già esistente.

Una delle aree proposte è quella del *terminal* delle Autostrade del Mare a Fusina, autorizzato a svolgere attività portuali su demanio portuale. Il predetto *terminal* sorge su un'area che, seppur non contigua rispetto a quella dell'attuale Punto Franco, è comunque localizzata all'interno dell'ambito portuale, nella zona di Porto Marghera destinata al traffico commerciale, conformemente a quanto previsto dall'art. 5 della l. n. 19/1991.

C) IL PORTO DI GIOIA TAURO

La *zona franca* di Gioia Tauro, istituita con L.R. 26 febbraio 2002, n. 10 e con provvedimento dell'Agenzia delle dogane prot. n. 32534 del 1 agosto 2003, (dunque durante la vigenza del "CDC") occupa una superficie di circa 80 ettari, di cui risultano attualmente allocati soltanto 20 ettari (in un'area pressoché abbandonata).

Con la suddetta legge, la Regione aveva *“promosso la costituzione di una società a capitale pubblico-privato per la realizzazione e la gestione della zona franca di Gioia Tauro”*, costituendo *“un’apposita UPB con la somma di duemilionicinquecentomila euro nel Bilancio di previsione della Regione Calabria del 2002”* (art. 3 L.R. n. 10/2002). L’attivazione della zona franca è avvenuta su richiesta dall’amministrazione provinciale *“motivata dalla necessità di promuovere iniziative industriali e commerciali connesse con la movimentazione di merci e con il traffico dei containers nel porto di Gioia Tauro che rappresenta un centro logistico di estrema importanza nel bacino meridionale del Mediterraneo, costituendo, per la sua ubicazione strategica, un polo di smistamento proiettato verso i mercati del nord, sia nazionali che europei”*.

Il 27 giugno 2002, in seguito ad un’ordinanza di vendita senza incanto disposta dal giudice delegato al fallimento dell’impresa *“Isotta Fraschini-Fabbrica Automobili di San Ferdinando”*, l’Autorità Portuale di Gioia Tauro ha acquistato, in un unico lotto, il complesso immobiliare oggetto dell’asta pubblica e composto da un terreno recintato di mq. 286.000 e di due capannoni con annessi otto edifici di servizio, ubicati in una delle zone industriali del Consorzio A.S.I. di Reggio Calabria.

Nei mesi successivi all’acquisto, l’Autorità Portuale ha ottenuto l’inserimento del sito *ex Isotta Fraschini* nella circoscrizione territoriale marittima, ossia all’interno di quella porzione di territorio dell’area gioiese sottoposta direttamente all’autonoma gestione dell’Autorità portuale, determinando in tal modo la trasformazione del sito industriale in area demaniale marittima, il cui uso può essere dato in concessione per fini produttivi legati alle attività portuali, in base all’art. 18, l. n. 84 del 28 gennaio 1994. È decretata quale *“zona franca aperta”* in quanto non necessita di recinzioni e nella quale i controlli doganali avvengono in maniera semplificata. I vantaggi derivanti dall’implementazione di questa zona non si limitano alla semplificazione delle procedure doganali, ma permettono anche benefici di *cash-flow* derivanti dalla sospensione del pagamento dei dazi sui prodotti immessi fin quando questi non

sono destinati alla libera circolazione se questa avviene nel territorio europeo. Le attività permesse in tale zona franca sono quelle di stoccaggio delle merci a tempo illimitato (salvo alcune tipologie), semplici attività per preservare la merce, migliorarne la presentazione e predisporla alla distribuzione, oppure l'attività produttiva vera e propria o l'assemblaggio in regime di perfezionamento attivo da cui si generano prodotti compensatori.

A distanza di quasi dieci anni, la ZFD nel porto di Gioia Tauro non è, di fatto, mai stata attiva divenendo nel frattempo incompatibile con la modificata disciplina euro-unitaria di riferimento laddove, come visto, ammette l'istituzione solo di ZFD di tipo "intercluso"

D) IL PORTO DI TARANTO.

Nel maggio 2014 la Direzione Interregionale Doganale per Puglia, Molise e Basilicata aveva autorizzato l'istituzione di una "Zona Franca Aperta non interclusa", su un'apposita area all'interno del porto di Taranto, attribuendo all'Autorità Portuale i compiti di gestione di tale zona franca secondo le modalità del regime del deposito doganale privato di tipo C. Successivamente, a settembre 2014, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Taranto ha adottato il disciplinare di servizio "Zona Franca Doganale, non interclusa, di tipo II (ZFD) ex art. 799, par. I, leti, b) del Reg. CEE nr. 2454/93 (DAC)" con il quale ha regolamentato l'operatività di tali aree con indicazione, tra l'altro, degli adempimenti a carico del soggetto titolare della ZFD. A conclusione dell'*iter*, si è giunti all'emanazione, con l'ordinanza n. 8/2016, del "Regolamento per il funzionamento della Zona Franca Doganale" del Porto di Taranto, attribuendo la sua gestione diretta all'Autorità Portuale. Le imprese interessate ad operare in questa zona possono procedere con la fase di accreditamento finalizzata all'iscrizione in un'apposita lista. All'interno della ZFD potranno essere realizzate attività quali stoccaggio, manipolazioni usuali,

trasformazione sotto controllo doganale, perfezionamento attivo e commercializzazione di merci terze. Le aree del Porto di Taranto sono definite dal Piano Regolatore come demaniali marittime e l'estensione dell'area franca è pari a un milione e 45.000 metri quadrati entro i quali è prevista l'esenzione completa dalle imposte doganali e dall'Iva. Le imprese manifatturiere godono dell'esenzione dall'imposta sui redditi, dall'imposta regionale sulle attività produttive e da eventuali oneri contributivi. Nella zona franca inoltre è inclusa la Piattaforma Logistica collegata con la viabilità locale (SS 106 e A14). La suddetta piattaforma dispone di aree coperte e scoperte ad uso depositi, sosta e servizi. Le merci immesse nella zona franca appartengono ad ogni categoria merceologica ricompresa nella nomenclatura prevista dal suddetto regolamento.

5. Il rapporto tra la disciplina euro-unitaria e nazionale sulle "ZFD" e il riparto di competenze tra Stato e regioni

La dottrina ha evidenziato che la normativa nazionale (TUD) alla luce dell'entrata in vigore del CDU ha assunto un ruolo di supplenza (per quanto non disciplinato) rispetto al suddetto Codice.

Nella vigenza del precedente CDC alcuni commentatori avevano già evidenziato che sebbene, come visto, la normativa comunitaria non operasse alcun riferimento all'istituto del "punto franco" di cui all'art. 166 del TUD, tale figura deve ritenersi ricompresa nella più ampia dizione di "zona franca", ove non si tratti esclusivamente di locali appositamente individuati quali depositi franchi¹⁰².

¹⁰² E.P. FORTE, F. CERIONI, T. PALACCHINO, *Il diritto tributario comunitario*, Il Sole 24 Ore 2004, 315.

Al di là dell'assimilazione terminologica, evidentemente superata dalla previsione nel CDU delle sole "zone franche intercluse", la richiamata normativa eurounitaria non disciplina le modalità di istituzione delle ZFD, lasciando tale compito alla disciplina nazionale, come del resto si evince dalla "tabella di concordanza" contenuta nel citato RD del 2015.

Sul punto, sia la dottrina¹⁰³ che l'Agenzia delle dogane con la già richiamata circolare 19 aprile 2016, n. 8/D, hanno evidenziato che, anche alla luce del CDU, rimane valida la disposizione contenuta nell'art. 166 del TUD, secondo cui per l'istituzione di una zona franca è necessaria l'emanazione di "una legge".

L'istituzione della zona franca assume un ruolo fondamentale dato che al suo interno, come visto, è possibile effettuare la scelta della cd "destinazione doganale" delle merci introdotte, evitandone l'immissione in libera pratica e impedendo il sorgere dell'obbligazione doganale (ai sensi dell'art. 77 CDU).

L'istituzione della ZFD con la precisa indicazione della delimitazione territoriale (punti di entrata e di uscita) deve quindi avvenire per legge, senza una specifica autorizzazione comunitaria.

È stato evidenziato che sebbene il CDU non stabilisca limiti territoriali alla ZFD, sussiste comunque l'esigenza di circoscrivere la zona interclusa e assoggettata a controllo nei punti di ingresso e di uscita.

La dottrina si inoltre recentemente interrogata sull'esistenza o meno di spazi normativi a disposizione delle Regioni per un'autonoma istituzione delle ZFD¹⁰⁴.

A differenza di quanto evidenziato in tale studio, non sembra tuttavia che il CDU devolva l'istituzione delle ZFD alla competenza esclusiva statale (dovendo

¹⁰³ S. PRETE, *La nuova missione dei porti tra logistica, servizi e connessioni*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, a cura di A. Berlinguer, Giappichelli, 2018, 226 ss.; P. Barabino, *Contributo allo Studio delle zone franche nel diritto tributario*, Giappichelli, 2018., 20 ss.

¹⁰⁴ P. BARABINO, *Contributo*, op. cit., p. 159.

intendersi il riferimento agli Stati membri contenuto nell'art. 243 del Codice dell'UE come rispettoso del riparto di competenze legislative in essi esistenti).

Il vincolo alla competenza legislativa statale risulta, comunque, chiaramente posto dall'art. 117, II comma, lett. q, della Costituzione, sicché in considerazione del riparto di competenze sancito a livello costituzionale, il coinvolgimento delle Regioni in tale processo si colloca, analogamente a quanto previsto per l'istituzione delle ZES nella fase "propulsiva" (formulazione della proposta) e, unitamente alle altre autorità competenti (Autorità di Sistema portuale, autorità doganale, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) in quella "attuativa" .

La delimitazione territoriale dell'area interessata dalla ZFD può pertanto avvenire su proposta della stessa Regione, per essere sottoposta all'approvazione del Consiglio dei Ministri e adottata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

6. Le "ZES" e le "ZLS" italiane e la mancata istituzione di "ZFD" intercluse: un'ipotesi di proposta di legge.

La dottrina ha evidenziato che le "ZES" istituite in Italia a partire dal 2017 sono zone "irrilevanti" ai fini tributari, in quanto i benefici previsti dalla disciplina non agiscono direttamente su determinati tributi, sostanziandosi in un credito d'imposta parametrato sulla base degli investimenti effettuati dalle imprese nella specifica zona¹⁰⁵.

Sotto tale profilo, le "ZLS" godono di un'attrattività ancora minore rispetto alle ZES, in quanto la loro specialità si fonda unicamente su procedure semplificate su base

¹⁰⁵ P. Barabino, *Contributo*, op. cit., 96 ss.

convenzionale tra amministrazioni e imprese, senza alcun beneficio di natura fiscale o tributaria.

La seguente proposta legislativa mira a valorizzare una diversa concezione del diritto doganale non più tradizionalmente inteso come manifestazione del principio di sovranità statale emergente al momento dell'attraversamento di un confine doganale da parte dei beni che vi sono introdotti, ma volto ad attrarre risorse, investimenti e merci (specialmente "non unionali") e, dunque, all'incentivazione degli scambi con l'estero. In altri termini, il regime delle ZFD, collocato nelle ZES, si candida a strumento specificatamente finalizzato ad incentivare gli scambi internazionali.

Come noto tale ultima materia (commercio con l'estero) è infatti costituzionalmente affidata alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, III comma, Cost.). In tale contesto, l'istituzione delle ZFD all'interno delle aree "ZES" e "ZLS" potrebbe, quindi, essere legislativamente modellato sulla base dello stesso procedimento seguito per l'istituzione di queste ultime.

Vista la non assimilabilità del regime di ZFD con i benefici già previsti per le ZES, la nuova disposizione potrebbe innestarsi all'interno dello stesso D.L. n. 91/2017, ma con l'aggiunta di un autonomo articolo 5-bis, recante la disciplina per l'*"Istituzione di zone franche doganali (ZFD) nelle aree ZES"*.

Tale disposizione dovrebbe considerare espressamente:

- l'ipotesi in cui una o più regioni abbiano già ottenuto l'approvazione della proposta di ZES;
- il potere del Presidente dell'Autorità portuale interessata di proporre i confini della zona franca (cfr. articolo 8 della l. 28 gennaio 1994, n. 84);
- il rapporto tra le competenze dei soggetti con poteri di controllo Autorità doganale e il Gestore delle aree ZES;

Con riferimento al *drafting*, per semplificazione e chiarezza, tale disposizione dovrebbe espressamente porsi in rapporto di specialità con gli artt. da 164-168 del TUD e innestarsi all'interno dei testi normativi che stabiliscono i procedimenti per l'istituzione delle ZES e ZLS.

La disposizione potrebbe essere articolata in sei commi dal seguente tenore:

Comma 1: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, se nominato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta delle regioni e delle Autorità portuali interessate, all'interno delle aree ZES potranno essere istituite delle Zone franche doganali (ZFD), nel rispetto di quanto previsto dall'art. 243 del CDU";

Comma 2: "La regione, o le regioni nel caso di ZES interregionali, formulano nella proposta di istituzione della ZES, d'intesa con il Presidente dell'Autorità portuale interessata, la proposta di istituzione della ZFD specificando i confini dell'area identificata e le attività che possono essere svolte al suo interno e le disposizioni da osservarsi ai fini della disciplina doganale";

Comma 3: "La regione, o le regioni nel caso di ZES interregionali, possono, d'intesa con il Presidente dell'Autorità portuale interessata, integrare la proposta di istituzione della ZES già approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con una successiva proposta di istituzione della ZFD, specificando i confini dell'area identificata, le attività che possono essere svolte all'interno della stessa e le disposizioni da osservarsi ai fini della disciplina doganale";

Comma 4: “Salve le competenze e i poteri controllo dello Sportello unico delle dogane e dei controlli, il Comitato di indirizzo di cui all’art. 4, comma 6, del presente Decreto esercita le funzioni amministrative anche sulle ZFD”;

Comma 5: “Le merci introdotte nelle ZFD possono formare oggetto delle manipolazioni usuali previste dall’art. 220 del CDU. Le merci possono altresì formare oggetto degli altri trattamenti previsti dalle disposizioni che, in base al loro decreto istitutivo, disciplinano il funzionamento della ZFD”;

Comma 6: “Alle ZFD istituite in base al presente articolo non si applica l’art. 166, del d.P.R. 14 gennaio 1973”.

* * *