UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO

DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS AND ENVIRONMENT

ANNALI 2018 DEL DIPARTIMENTO JONICO
ANNO VI

ESTRATTO

ELEONORA ZIZZO

Le zone economiche speciali: tra successo europeo e *débâcle* italiana

EDIZIONI JSGE

http://edizionidjsge.uniba.it/ • ISBN - 978-88-9428-103-3

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO
Bruno Notarnicola

DIRETTORE DEGLI ANNALI
Nicola Triggiani

COMITATO DIRETTIVO
Nicola Triggiani, Paolo Pardolesi, Giuseppe Tassielli,
Danila Certosino, Laura Costantino, Nicola Fortunato,
Patrizia Montefusco, Angelica Riccardi, Maurizio Sozio

COMITATO SCIENTIFICO
Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Domenico Garofalo,
Francesco Mastroberti, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano,
Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio,
Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Daniela Caterino,
Gabriele Dell'Atti, Michele Indellicato, Ivan Ingravallo,
Antonio Leandro, Giuseppe Losappio, Pamela Martino,
Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza,
Paolo Pardolesi, Giovanna Reali, Umberto Salinas,
Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Umberto Violante

RESPONSABILE DI REDAZIONE
Patrizia Montefusco

Contatti:
Prof. Nicola Triggiani
Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici
del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Convento San Francesco
Via Duomo, 259 74123 Taranto, Italy
e–mail: annali.dipartimentojonico@uniba.it
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595
http://edizionidjsge.uniba.it/

SAGGI

ELEONORA ZIZZO

LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI: TRA SUCCESSO EUROPEO E *DÉBÂCLE* ITALIANA*

ABSTRACT

Le Zone Economiche Speciali (ZES) sono aree geografiche circoscritte nell'ambito delle quali l'Autorità governativa applica una legislazione economica differente rispetto a quella applicata nel resto del Paese ed offre incentivi a beneficio delle aziende, attraverso strumenti di agevolazioni fiscali/finanziarie e semplificazioni amministrative. Il decreto legge n. 91 del 2017, c.d. "Decreto Sud", ha sancito la nascita delle prime zone economiche speciali italiane; è necessario però porre in rilievo che ad oggi, si è ancora in attesa del decreto attuativo del Governo la cui pubblicazione era stata prevista per lo scorso 12 ottobre. Ebbene, il D.L. n. 91 del 2017 reca un insieme di disposizioni volte nel complesso a dare impulso alla crescita del Mezzogiorno, sia destinandovi risorse, sia incentivando l'utilizzo di strumenti imprenditoriali già esistenti, anche con riguardo all'innovazione. Le ZES nasceranno quindi al Sud: le regioni ammesse sono Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia. La prima possibile candidata a dare vita a una ZES sarà probabilmente l'area di Gioia Tauro; a seguire ci dovrebbero essere le aree retroportuali di Napoli e Salerno, Bagnoli, Taranto e infine Matera. A questo fine sono già stanziati circa 200 milioni di euro, da utilizzare tra il 2018 e il 2020.

Special Economic Zones (ZES) are circumscribed geographical areas in which the governmental authority implements different economic legislation compared to the one applied in the rest of the country and offers incentives for the benefit of companies, through instruments of fiscal / financial facilitations and simplifications. administrative. The decree law n. 91 of 2017, c.d. "South Decree", sanctioned the birth of the first Italian special economic zones; it is necessary, however, to point out that to date, we are still awaiting the Government's implementing decree whose publication was scheduled for 12 October. Well, the D.L. n. 91 of 2017 contains a set of provisions aimed at boosting the growth of Southern Italy, both by allocating resources to it and by encouraging the use of already existing business tools, also with regard to innovation. The Sez will therefore be born in the South: the permitted regions are Campania, Basilicata, Puglia, Calabria and Sicily. The first possible candidate to give life to a Sez will probably be the Gioia Tauro area; to follow there should be the back areas of Naples and Salerno, Bagnoli, Taranto and finally Matera. To this end, some 200 million euros have already been allocated, to be used between 2018 and 2020.

PAROLE CHIAVE

Federalismo fiscale / aiuti di Stato / ZES

Fiscal Federalism / State aids / ZES

* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

SOMMARIO: 1. Definizione, caratteristiche ed obiettivi delle Zes. – 2. Le ZES nell' Unione Europea: il quadro normativo comunitario e le esigenze di compatibilità. – 3. Le principali Zone Economiche Speciali in vigore in Europa e le opportunità di investimento. – 4. Le tipologie di incentivazione applicabili. – 5. Le ZES in Italia allo stato dell'arte e possibili evoluzioni future. –6. Lo scenario nel breve e medio periodo.

1. Le Zone Economiche Speciali (ZES) sono aree geografiche nell'ambito delle quali un'Autorità governativa offre incentivi a beneficio delle aziende che vi operano[1], attraverso strumenti e agevolazioni che agiscono in un regime derogatorio rispetto a quelli vigenti per le ordinarie politiche nazionali. Principalmente in paesi in via di sviluppo, hanno come obiettivo fondamentale l'aumento della competitività delle imprese insediate, l'attrazione di investimenti diretti, soprattutto da parte di soggetti stranieri, l'incremento delle esportazioni[2], la creazione di nuovi posti di lavoro[3] e il più generale rafforzamento del tessuto produttivo, attraverso stimoli alla crescita industriale e all'innovazione.In molti casi la dottrina e i *policy makers* parlano delle ZES come "poli di crescita" (*growth poles*), in quanto si tratta di aree in cui tariffe, quote, dazi, imposte, essendo diversi dal resto del territorio nazionale, offrono un maggiore *appeal* agli investitori e migliori possibilità di sviluppo.Le Zone Economiche Speciali possono declinarsi in modo diverso, dando vita a forme e strumenti specifici di supporto tra cui, ad esempio le Zone Franche (*Free trade zones* – FTZ): aree delimitate esenti da dazi e/o imposte che offrono strutture per lo stoccaggio e la distribuzione per operazioni di commercio, *trans–shipment* e *re–export*[4].

1. Farole, 2011.
2. Davies, Mazhikeyev, 2016.
3. Zeng, 2015.
4. Nel senso comune per Zona Franca si intende un luogo nel quale determinate regole non si applicano. E spesso, non si applicano quelle di carattere fiscale, cosicché storicamente le Zone Franche hanno assunto i caratteri della ricchezza e della prosperità. La Banca Mondiale usa la definizione di Zone Economiche Speciali per comprendervi una varietà di Zone Franche. Sono definite come aree delimitate, amministrate da un solo soggetto, dove alle attività sono offerte esenzioni dai diritti doganali, incentivi fiscali, procedure amministrative semplificate e altre facilitazioni. La crescita impetuosa del numero di Zone Franche nel mondo. Nel 1975 erano appena 79, in 25 Paesi; 176 nel 1986, localizzate in 47 Paesi; nel 1996 sono 845, in 93 Paesi; nel 2005 il numero sale a 3.500, localizzate in 130 Paesi. È in forte crescita il numero di SEZs realizzate e gestite da privati. Fra le 2301 SEZs localizzate nelle economie in sviluppo o in transizione, oltre il 60% sono private. Negli USA, le SEZ sono oltre 250, per lo più specializzate e funzionali alla riduzione dei costi della logistica più che di quelli diretti della produzione. In Europa le zone censite sono 50. In Polonia, il Governo ha creato ben 14 SEZs nel 1994, la cui operatività è stata estesa sino al 2026. Nei Paesi baltici sono in attività 10 Free Zones e altre 5 sono nella fase di start up (Lituania). SEZs e Free Zones sono usate in Serbia, Romania, Bulgaria e Croazia. Nell'Unione Europea il caso più emblematico, e da molti punti di vista il più interessante, è quello irlandese; un caso

Le caratteristiche della ZES possono essere così sintetizzate:

1) *confini*: la ZES viene stabilita nell'area portuale e retro portuale di Gioia Tauro e include le aree in concessione alle società terminalistiche (240 ha), la Zona Franca (80 ha) e le aree industriali (420 ha), per una superficie totale di circa 740 ettari;

2) *condizione giuridica delle aree di riferimento*: le aree incluse nella ZES sono di proprietà del demanio e gestite dall'Autorità Portuale oppure appartengono al consorzio ASI. Queste aree vengono giuridicamente trasferite nella ZES sulla base di uno specifico accordo tra le parti coinvolte. Tutte le aziende già presenti nel territorio di riferimento, al momento della realizzazione della ZES continuano a mantenere i diritti di concessione di cui sono in possesso;

3) *attività ammesse*: nella ZES sono ammesse aziende che svolgono attività di natura logostico/distributiva o di natura industriale e aziende di servizi in genere. In particolare sono consentite: operazioni di importazione, operazioni di deposito merce, confezionamento, trasformazione, assemblaggio, riesportazione merce. Sono espressamente vietate: 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. In generale, all'interno della ZES non possono essere consentiti insediamenti o unità produttive o di trasformazione delle merci il cui ciclo di lavorazione sia in contrasto con le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale o di salvaguardia del territorio;

4) *le imprese della ZES*: le nuove imprese che si insediano nella ZES dovranno operare in piena armonia con la legge italiana e con gli specifici regolamenti istituiti per il funzionamento della ZES. Le imprese già presenti nel territorio al momento della costituzione giuridica della ZES sono registrate come aziende della ZES;

5) *amministrazione della ZES*: la gestione della ZES è affidata ad un soggetto giuridico designato dalla Regione Calabria, fermo restando le competenze che la normativa nazionale e comunitaria attribuiscono all'autorità doganale o altre autorità. Rientrano nei compiti di questo soggetto giuridico: la realizzazione di un

di successo nel mondo, quanto a capacità di attrazione di Investimenti Diretti Esteri (FDI). Il porto di Tangeri in Marocco risulta come una tra le migliori Free Zones portuali in assoluto. Nel mondo, l'occupazione diretta generata dalle SEZ ammonta a circa 65/70 milioni di unità, di cui 40 milioni nella sola Cina. L'espansione enorme, nel numero e nell'ampiezza delle SEZs, è un fenomeno che si lega alla liberalizzazione e alla globalizzazione dei mercati. Quanto alle ricadute sociali le retribuzioni sono in media più alte all'interno delle SEZs ma a fronte di orari più lunghi e diritti sindacali spesso assai compressi. Consistente l'impiego delle donne, come conseguenza della specializzazione in settori in cui la produttività del lavoro femminile e la minore retribuzione dello stesso, orientano le assunzioni. Anche l'impatto sull'ambiente appare molto variegato. Non si tratta però solo di "industrie sporche". Nel mondo sono nate e stanno crescendo zone specializzate sull'innovazione e sullagreen economy. La prospettiva prevede un'espansione del numero delle Zone Franche.

business plan, almeno biennale, la definizione di procedure semplificate per l'insediamento di nuove imprese e la costituzione di uno sportello unico che funzioni da interfaccia con i potenziali investitori, la definizione dei requisiti amministrativi e tecnici necessari per la registrazione di una impresa nella ZES, la definizione dei termini per la concessione o la vendita di aree coperte o scoperte per nuove iniziative, la lottizzazione dei terreni, la progettazione e la costruzione di nuove infrastrutture funzionali allo sviluppo dell'area, la progettazione e realizzazione di opere di pubblica utilità e servizi reali (trasporti, illuminazione, telecomunicazione, sicurezza ecc.), la promozione sistematica dell'area verso i potenziali investitori internazionali, la supervisione amministrativa, ambientale e sanitaria, ogni altra attività finalizzata al buon funzionamento della ZES.

I principali vantaggi offerti sono: regime fiscale di vantaggio, che contempla l'abbattimento totale della tassazione su alcune tipologie di imprese; procedure amministrative semplificate; possibilità di rimpatrio agevolate di investimenti e profitti; dazi ridotti su importazioni, esenzione su tasse per esportazione; canoni di concessione agevolati.

2. In base al quadro normativo comunitario, la creazione di una Zona Economica Speciale esula dalle prerogative riservate in autonomia ai singoli stati nazionali. L'introduzione a favore di determinate imprese di misure quali contributi agli investimenti, esenzione dal pagamento (totale o parziale) di dazi, imposte e/o oneri sociali, infatti, può configurare un'ipotesi di aiuto di Stato e deve essere valutata alla luce della specifica disciplina in materia[5]. La norma di riferimento è rappresentata dall'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea[6]. Le tipologie di agevolazioni concedibili possono essere suddivisi in due macro aggregati:

1) *aiuti agli investimenti*: nel caso dell'Italia sono state definite le zone che possono beneficiare di aiuti a finalità regionale agli investimenti ai sensi delle norme UE, oltre alle soglie relative all'intensità dell'aiuto, circoscrivendole a sei regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna), che aggregano una popolazione totale di 20,6 milioni di abitanti. I livelli massimi di aiuto che possono essere concessi in relazione a progetti di investimento variano in base alle dimensioni del soggetto richiedente: nel caso delle grandi imprese, il *range* da tenere in considerazione è compreso tra il 10% ed il 25% dei costi di investimento comples-

5. Pertanto, oltre ad essere adottata con provvedimento del Parlamento nazionale, la decisione deve essere notificata alla Direzione Generale Concorrenza (l'organo deputato nell'ambito della Commissione Europea) per la valutazione della sua compatibilità con le norme sugli aiuti di stato.

6. Gazzetta ufficiale n. C 326 del 26/10/2012.

sivi, a seconda dell'area di riferimento, con la possibilità di ottenere maggiorazioni relative all'intensità di aiuto pari al 10% per le imprese di medie dimensioni e del 20% per le piccole aziende;

2) *aiuti al funzionamento*: in aggiunta agli aiuti agli investimenti, la normativa europea prevede la possibilità che le PMI possano ottenere agevolazioni volte a ridurre le spese correnti di un'impresa non legate a un investimento iniziale[7]. Tali spese includono i costi del personale, dei materiali, dei servizi appaltati, delle comunicazioni, dell'energia, della manutenzione, di affitto, di amministrazione ecc., ma non i costi di ammortamento e di finanziamento se questi sono stati inclusi tra le spese ammissibili al momento della concessione delle agevolazioni per investimenti. Gli aiuti a finalità regionale destinati a ridurre le spese correnti di un'impresa sono ritenuti compatibili nel caso in cui siano concessi al fine di: compensare svantaggi specifici o permanenti riscontrati dalle imprese nelle regioni svantaggiate[8], neutralizzare l'effetto di costi aggiuntivi da sostenere per svolgere un'attività economica in una regione ultraperiferica, prevenire o ridurre lo spopolamento nelle zone a bassissima densità demografica.

3. Nei Paesi della Unione Europea sono già operative circa 91 Zone Franche (comprensive delle Zone Economiche Speciali), alcune delle quali possono essere individuate come vere e proprie *best practices* nell'ambito dell'attrazione di investimenti per imprese in cerca di nuove opportunità e nuovi sbocchi di mercato:

– Irlanda (Shannon): la *Shannon duty–free Processing Zone* (SPZ) è stata creata nel 1959 allo scopo di attirare imprese dall'estero e creare nuova occupazione[9].

7. L'introduzione di aiuti al funzionamento, tuttavia, a differenza degli aiuti agli investimenti attivabili senza obbligo di notifica ai sensi del Reg. 651/2014, è comunque vincolata all'autorizzazione espressa della Commissione, che dovrà valutare le ragioni per le quali uno Stato membro ne fa richiesta.

8. Definite, come in precedenza evidenziato, dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a).

9. Il successo è dovuto a politiche per lo sviluppo efficaci e di lunga durata, compresa la politica estera. La combinazione di condizioni favorevoli per investimenti e attrazionedi capitali con strategie di educazione finalizzate, accordi con i partner sociali per il controllo dei salari e l'intervento dei fondi strutturali europei hanno dato origine a un'espansione record nell'economia e a creazione sostanziale di occupazione. L'approccio praticato è stato improntato a flessibilità e pragmatismo ed alla capacità di adattarsi monitorando la situazione e calibrando mano a mano le politiche necessarie. L'Irlanda è oggi, nel mondo, una delle economie a maggiore intensità di investimenti diretti esteri. Lo si è fatto orientando la politica estera anche verso obiettivi economici: l'Irlanda ha fatto affidamento sull'evoluzione del contesto internazionale verso un ambiente globale di commercio libero e ha compiuto scelte coerenti. Ha aderito alla Comunità Europea, si è sganciata dalla sterlina per il Sistema Monetario Europeo (SME), ha adottato l'euro, ha concluso fondamentali accordi bilaterali con gli Stati Uniti. Altra leva competitiva l'aliquota dell'imposta sulle società è pari al 12,50%. È una tassazione bassa, trasparente, stabile. L'obiettivo è l'attrazione di capitali internazionali per investimenti nella manifattura e nei servizi. Il modulo iniziale è di appena tre ettari. Oltre i vantaggi doganali, Shannon offre l'esenzione, per

La Zona Speciale 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. Le imprese insediate nella SPZ beneficiano inoltre di aiuti finanziari a supporto di investimenti in ricerca e sviluppo, formazione dei dipendenti, e così via.

– Madeira[10]: la posizione periferica, e le particolari condizioni socio–economiche dell'isola, hanno consentito l'adozione di una serie di strumenti agevolativi tesi a consentire il graduale raggiungimento di un livello di sviluppo assimilabile a quello delle regioni dell'Europa continentale. In una fase iniziale, tale obiettivo è stato perseguito con l'istituzione, nel 1980, di una *free trade zone* (FTZ), che ha mantenuto anche successivamente il regime di agevolazioni in essere, pur nell'ambito dell'Unione Europea, atteso il riconoscimento della capacità del regime speciale di favorire il graduale superamento delle condizioni di ritardo nello sviluppo socio–economico della Regione. Le società operanti nell'ambito della FTZ, oltre ad esenzioni o agevolazioni fiscali in materia di imposte sui redditi[11], beneficiano di rilevanti vantaggi anche in relazione ai dazi doganali: le materie prime e i prodotti semilavorati importati nella FTZ, se destinati alla trasformazione in loco in nuovi prodotti, essendo questi ultimi considerati europei fin dall'origine, sono esenti da dazi di importazione al momento della loro immissione nel mercato dell'Unione europea.

– Polonia: in Polonia esistono 14 Zone Economiche Speciali, istituite con la legge del 20 ottobre 1994, all'interno delle quali sono previsti diversi tipi di sgravi fiscali ed incentivi per le nuove imprese. L'operatività di tutte le ZES attive fino al 31 dicembre 2020 è stata di recente prorogata fino al 31.12.2026, essendo stato spostato di sei anni il termine inizialmente previsto nel Trattato di Adesione[12]. La prima area interessata è stata quella di Katowice, la cui ZES è in vigore dal 1996.

25 anni, dal pagamento delle tasse sui profitti realizzati con l'export. L'offerta integrata di servizi alle imprese è costantemente potenziata. Le relazioni sindacali sono nette nell'imporre il rispetto dei diritti ma soprattutto prevengono i conflitti. Le relazioni fra i soggetti coinvolti sono molto informali e orientate alla soluzione dei problemi. Attualmente a Shannon sono collocate oltre 100 imprese, in sette settori di attività. A più di cinquanta anni dalla sua fondazione, Shannon continua ad attrarre investitori.

10. Giova sottolineare come la Costituzione portoghese del 1976 garantisca ampia autonomia politica e amministrativa alla regione in questione.

11. In particolare, sono previsti crediti di imposta per spese in ricerca e sviluppo fino a 1,5 milioni; le imprese estere che si stabiliscono nella regione scontano un'aliquota sui redditi prodotti pari al 5%.

12. In Polonia, tra il 2005 e il 2015, gli investimenti localizzati nelle ZES (la cui superficie complessiva è pari a 18.200 ettari) sono stati pari a quasi 20 miliardi, gli occupati sono passati da 75 a 287 mila, con un incremento di quasi 213 mila nuovi posti di lavoro. Le SEZs polacche sono aree che attraggono investitori per la qualità delle infrastrutture, la disponibilità di lavoratori professionalizzati e un insieme di incentivi fiscali nella forma di Esenzione fiscale sui profitti e di esenzione fiscale sulle proprietà, entro un certo limite prefissato. La Polonia ha deciso nel 1994 la creazione di 14 Zone Economiche Speciali, la prima è diventata operativa nel 1995. Stabilite originariamente per una durata di venti anni, esse sono

– Lettonia: il Paese è rientrato negli obiettivi di sostegno della programmazione europea del periodo 2007–2013, finalizzati all'attrazione di investimenti, in particolare nel campo dell'innovazione tecnologica. È sede di due zone franche situate a Rezekne e a Liepaja, oltre a 2 porti franchi, di cui uno nella capitale Riga. Le due zone franche della Lettonia assumono la formale definizione di Zona Economica Speciale. Sia nei porti franchi che nelle ZES, le imprese insediate godono di un regime fiscale speciale, le cui principali agevolazioni possono essere ricondotte a: riduzione dell'80% delle imposte sugli immobili, abbattimento dell'80% sulla ritenuta alla fonte per dividendi, sconto dell'80 per cento sull'imposta sul reddito delle società, l'esenzione dell'IVA per la maggior parte dei beni e dei servizi forniti alle imprese nelle zone franche o esportati al di fuori di esse.

4. Come detto, la creazione di una Zona Economica Speciale dovrebbe garantire una serie di benefici e vantaggi economici per le imprese che intendono localizzarsi e operare in quel territorio. In Italia, i possibili incentivi potrebbero essere individuati tra i seguenti strumenti[13]: contributo in conto capitale per la realizzazione degli investimenti iniziali connessi all'insediamento produttivo, agevolazioni doganali, mediante sospensione del pagamento dell'imposta sul valore aggiunto e dei dazi, con semplificazione delle procedure doganali, esenzione o riduzione di imposte locali, deroghe alle regolamentazioni sui contratti di lavoro, esenzioni o riduzione degli oneri sociali sulle retribuzioni, interventi infrastrutturali sul territorio interessato, al fine di migliorarne la competitività anche in termini di logistica e movimentazione merci, esenzione fiscale: abbattimento totale o riduzione dell'IRAP e dell'IRES.

5. Evidente è il parziale ritardo con cui l'Italia si avvia ad approcciare questa tipologia di opportunità attrattiva in termini di investimenti e di stimolo all'occupazione. Il decreto legge n. 91 del 2017, c.d. *"Decreto Sud"*[14], ha sancito la nascita delle

state prorogate prima al 2020 e recentemente sino al 2026. Le SEZs polacche risultano le più competitive fra le Zone Economiche Speciali e le Free Zones localizzate nell'Europa centrale.

13. Per una panoramica sugli incentivi e le agevolazioni per le ZES, si veda la Relazione di accompagnamento alla proposta di legge di iniziativa dei Deputati Covello ed altri, "*Disposizioni concernenti l'istituzione di zone economiche speciali in aree logistico–industriali collegate a porti di rilevanza internazionale*", Camera dei Deputati, 26 giugno 2013.

14. Nel 2014 il decreto c.d. Sblocca Italia propone una riforma complessiva dei porti al fine di «migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione della inter – modalità, anche attraverso la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti». La riforma si è resa necessaria in quanto le inefficienze del sistema logistico italiano costano 50 miliardi l'anno e il cluster portuale dell'intero Paese genera il 2,6% del Pil nazionale. Le infrastrutture portuali sono di scarsa qualità, tanto che l'Italia è al 56° posto

prime *zone economiche speciali* italiane: le regioni ammesse sono Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia: a questo fine sono già stanziati circa 200 milioni di euro, da utilizzare tra il 2018 e il 2020. Gli articoli 4 e 5 c del *D.L. n.91/2017* concernono le zone economiche speciali (ZES), il cui scopo, com'è noto, è quello di creare condizioni economiche, finanziarie e amministrative che consentano lo sviluppo delle imprese già operanti e l'insediamento di nuove imprese. La Zona Economica Speciale deve essere istituita all'interno dei confini statali, in una zona geografica chiaramente delimitata e identificata; può essere composta anche da aree territoriali non direttamente adiacenti, purché abbiano un nesso economico funzionale. Deve, altresì, comprendere un'area portuale, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN– T), con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013. L'istituzione di una Zes porta come conseguenza principale la possibilità per le imprese di sfruttare importanti agevolazioni fiscali e di beneficiare di rilevanti semplificazioni di carattere amministrativo e burocratico. È prevista, inoltre, l'applicazione, in relazione agli investimenti effettuati nella Zes, di un credito d'imposta proporzionale al costo dei beni acquistati, entro il 31 dicembre 2020, nel limite massimo, per ciascun progetto d'investimento, di 50 milioni di euro. Il decreto Sud prevede di creare almeno cinque Zes in altrettante regioni meridionali. Si è poi concordato di istituirne due per ciascuna regione. A questo fine sono già stati stanziati circa 200milioni di euro, da utilizzare tra il 2018 e il 2020. Le condizioni per il riconoscimento delle agevolazioni sono sostanzialmente due: le imprese devono mantenere le attività nella Zes per almeno 7 anni (termine elevato nel corso dell'esame al Senato rispetto ai cinque anni originari) successivi al comple-

nella graduatoria mondiale. La Commissione Europea aveva suggerito di intervenire per integrare la rete logistica connettendo al meglio i porti con i sistemi di trasporto ferroviario, stradale e con le piattaforme logistiche (interporti). La portualità e la logistica divengono così uno strumento attivo di politica euro – mediterranea per favorire l'integrazione tra la sponda nord e la sponda sud del Mediterraneo, per lo sviluppo e la coesione del Mezzogiorno e per valorizzare il Sud e il suo sistema industriale. Una maggiore integrazione è possibile solamente intravedendo una "funzione retro – portuale", che presuppone che vengano trasferiti negli interporti una serie di servizi attraverso pratiche quali i corridoi doganali, servizi ferroviari dedicati e che venga garantita un'interoperabilità delle piattaforme tecnologiche utilizzate. Il piano strategico nazionale della portualità e della logistica chiarisce, quindi, che uno degli aspetti cruciali per il successo del nuovo sistema logistico e portuale italiano dovrà essere assicurare il collegamento sinergico dei porti con le altre modalità di trasporto, non solo stradale ma soprattutto ferroviario. Obiettivo che riguarda 5 sole Regioni del Sud Italia (Campania, Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata). Nell'Accordo viene ribadito che gli investimenti saranno destinati in via prioritaria ad interventi che insistono sui corridoi TEN–T che attraversano l'Italia o che sono funzionalmente complementari a migliorare l'accesso a tali corridoi. Tra i risultati attesi degli obiettivi di ri–orientamento modale e miglioramento dei servizi in questa sede rilevano il potenziamento della modalità ferroviaria a livello nazionale e il miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale.

tamento dell'investimento oggetto della agevolazione (pena la revoca dei benefici concessi e goduti) e non devono essere in liquidazione o in fase di scioglimento. Quanto alla gestione dell'area ZES si prevede che essa sia affidata ad un Comitato di indirizzo composto dal Presidente dell'Autorità portuale, che lo presiede, da un rappresentante della regione (o, come precisato presso il Senato, delle regioni, nel caso di ZES interregionale) da un rappresentante rispettivamente della Presidenza del Consiglio e del Ministero delle infrastrutture. Ognuna delle regioni meno sviluppate e in transizione può presentare una proposta di istituzione di ZES nel proprio territorio, o al massimo due proposte, ricorrendo alcuni presupposti. Si prevedono poi procedure semplificate e regimi procedimentali speciali, che per le imprese già operanti ovvero per le nuove che si insediano nelle ZES riducono i termini procedimentali e semplificano gli adempimenti rispetto alla normativa vigente. A tali agevolazioni si aggiungono poi benefici fiscali, rivolti in particolare alle imprese che effettuano investimenti all'interno delle ZES: queste potranno utilizzare il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi nel Mezzogiorno– acquisiti entro il 31 dicembre 2020 – nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro. Inoltre l'agevolazione per tali zone è estesa fino al 31 dicembre 2020. Al momento attuale, nel nostro Paese è possibile individuare aree in qualche maniera ricadenti nel modello "free tax":

– *il Porto Franco di Trieste* rappresenta un caso peculiare nell'ordinamento giuridico italiano e comunitario. La funzione internazionale del Porto Franco di Trieste è quella di assicurare che il porto e i mezzi di transito di Trieste possano essere utilizzati in condizioni di eguaglianza da tutto il commercio internazionale secondo le consuetudini vigenti negli altri porti franchi del mondo. Il Porto Franco di Trieste è territorio politico dello Stato italiano. Le norme statuali o comunitarie non possono, tuttavia, restringere le libertà doganali ed operative garantite dal Trattato di Pace e dai suoi provvedimenti di attuazione. Siamo in presenza di due regimi: la massima libertà di accesso e transito e l'extradoganalità. In considerazione della cosiddetta clausola di salvaguardia di cui all'art. 307 del Trattato UE, il Porto Franco di Trieste, inteso come sommatoria dei suoi Punti Franchi, è l'unica Zona Franca situata nella UE ma che gode di un regime speciale, più favorevole rispetto a quello più restrittivo posto dal Codice Doganale Comunitario per le zone e depositi franchi;

– *il porto franco di Venezia*: Punto Franco doganale del Porto di Venezia, i cui vantaggi economici possono essere ricondotti principalmente al fatto che le merci provenienti da Paesi esterni all'Unione Europea possono rimanere nella Venice Free Zone mantenendo lo stato estero. L'introduzione in zona franca è una speciale destinazione doganale che consente di custodire le merci importate senza limiti di tempo, senza pagare dazio fino a quando non si decida una diversa destinazione doganale;

– *la zona franca del porto di Gioia Tauro*: si tratta della prima Zona Franca non

interclusa in Italia, istituita dall'Agenzia delle Dogane il 1° agosto 2003. Fin dall'inizio ha rappresentato un modello con caratteristiche peculiari e "tailor made": prioritariamente integrata con il territorio, sono state adottate obbligazioni doganali semplificate e applicabili secondo le modalità del regime del deposito. Le aziende che possono usufruire dei benefici possono importare dai Paesi extra–Unione Europea alla Ue (e quindi estero su nazionale) senza pagare i dazi e in sospensione di imposta. È evidente l'opportunità riferibile alla cosiddetta lavorazione di ultimo miglio: importare materia prima dall'estero, sospendere momentaneamente il pagamento dei diritti doganali, e successivamente alla trasformazione o all'assemblaggio riesportare senza pagare dazi. Va sottolineato come la Zona Franca di Gioia Tauro, tuttavia, non sia mai stata oggetto di comunicazioni formali e definitive da parte delle Autorità Nazionali alla Commissione Europea[15]. La sua operatività, di conseguenza, è sempre stata "sospesa", sino a fallire letteralmente in quanto non contiene quegli elementi tipici di una ZES;

– *la Zona Franca del porto di Taranto*[16]: La Zona Franca Doganale di Taranto

15. Ai sensi dell'art. 802 del Regolamento CEE n. 2454/93, come sostituito dal Regolamento CE n. 993/2001.

16. Il Porto di Taranto rappresenta un crocevia fondamentale per i traffici marittimi del nostro Paese. Negli ultimi anni si è posta la necessità di evitare che gli effetti della crisi economica locale ed il mutato scenario del Mediterraneo provocassero conseguenze per i traffici e per l'occupazione dello scalo jonico attraverso interventi tesi ad adeguare le locali infrastrutture portuali alle esigenze dei maggiori vettori internazionali e garantendo, una migliore fruibilità dei servizi che il porto stesso ed il suo hinterland sono in grado di fornire.L'urgente realizzazione nel Porto di Taranto delle opere marittime/infrastrutturali già appaltate o da appaltare riveste particolare rilevanza strategica per la portualità italiana e rilevante interesse nazionale per le implicazioni occupazionali ed i connessi riflessi sociali. È stato nominato, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 17 febbraio 2012, il Commissario Straordinario del Porto di Taranto preposto a seguire l'andamento delle opere indicate nel Decreto medesimo ed a provvedere alle opportune azioni di indirizzo e di supporto mediante la promozione delle occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati. Quanto precede si è posto, peraltro, anche in linea con quanto previsto dalla legge Finanziaria 2007. Nel corso dell'evento TEN–T Days che ha avuto luogo, nei giorni 16–18 ottobre 2013, a Tallinn (Estonia) è stata presentata la nuova mappa dei nove Corridoi europei che formeranno il tessuto del Core Network e cioè della rete trasportistica principale comunitaria. La definizione della nuova Rete di trasporti persegue l'obiettivo di realizzare le interconnessioni necessarie a sostenere il Mercato Unico Europeo, garantire la libera circolazione delle persone e delle merci oltre che rafforzare la crescita, l'occupazione e la competitività dell'Unione. I nove corridoi sono stati identificati sulla base di determinati requisiti quali l'inclusione di almeno tre Modalità di trasporto (strada, mare/fiumi, aria), l'attraversamento di almeno tre Stati Membri e di due Sezioni Transfrontaliere. Ogni corridoio sarà gestito singolarmente mediante "Piattaforme di Corridoio" organi che vedranno il coinvolgimento di tutti gli stakeholder interessati ed operanti sul corridoio medesimo. La rete centrale collegherà pertanto: 94 grandi Porti europei con linee ferroviarie e stradali; 38 grandi Aeroporti con linee ferroviarie dirette verso le principali Città; 15.000 km di linee ferroviarie convertite ad Alta velocità; 35 Progetti transfrontalieri destinati a ridurre le strozzature. L'Autorità Portuale di Taranto, con l'approvazione della mappa dei nuovi corridoi, ha visto finalmente premiati gli sforzi e l'impegno profusi a supporto dell'inserimento dello scalo jonico

(ZFD) – costituita presso l'area portuale – è stata qualificata come "non interclusa" con l'obiettivo di agevolare l'esercizio semplificato delle attività di import/export senza il pagamento di alcun dazio per le movimentazioni condotte nel perimetro[17]. Il progetto è nato come "modello pilota" eventualmente replicabile in altri ambiti distrettuali, la cui caratteristica principale è la semplificazione delle procedure doganali per le aziende orientate agli scambi con l'estero. La ZFD è caratterizzata da "vincoli fisici" e, quindi, non si presenta a modalità interclusa[18]. Il soggetto di riferimento è stato individuato in maniera esclusiva

nella mappa dei Corridoi. Il Porto di Taranto, infatti, nelle prime fasi di consultazione, ancorché identificato quale porto Core, non era stato inserito in alcuno dei Corridoi europei. Si è pervenuti al legittimo riconoscimento, da parte della Unione Europea, del ruolo del Porto di Taranto.

17. Attraverso la creazione, autorizzazione ed organizzazione della Zona Franca non interclusa (sottoposta a controllo di tipo II ex art. 799, par. II, lett. b)) nelle aree del Porto di Taranto definite come demaniali marittime dal Piano Regolatore, l'Autorità Portuale intende promuovere lo sviluppo economico dell'area del Porto di Taranto, al fine di incrementare i traffici, la produttività e la competitività dello scalo nel bacino del Mediterraneo, agevolando altresì l'impianto di stabilimenti industriali nell'area franca, a beneficio della Città di Taranto e dell'intero sistema Paese. All'interno della Zona Franca possono essere realizzate attività quali: stoccaggio, manipolazioni usuali, trasformazione sotto controllo doganale, perfezionamento attivo, commercializzazione di merci terze. Le merci immesse nella Zona Franca potranno appartenere ad ogni categoria merceologica ricompresa nella Nomenclatura Combinata. L'obiettivo da perseguire nell'area del Porto e retroporto di Taranto è proprio quello di rilanciare l'economia di un punto produttivo strategico, anche per l'effetto trainante che se ne determina. Ciò che si vuole realizzare è, dunque, incrementare lo sviluppo dei traffici e del commercio internazionale, incentivando il transito e la spedizione delle merci, nonché le vendite e gli scambi commerciali con il resto del mondo favorire l'insediamento e la permanente localizzazione di nuove imprese che creino occupazione e incentivino lo sviluppo economico favorire i consumi, migliorando le condizioni di vita della popolazione e incentivando il turismo in quelle aree.

18. La Zona Franca è una delle possibili destinazioni doganali cui può essere destinata una merce in ingresso nel territorio doganale della UE, così come disposto dall'art. 4, n. 15), lett. b) del CDC. Si tratta, più in particolare, di un'area appartenente al territorio doganale degli Stati Membri nella quale, ai sensi dell'art. 166 del CDC: le merci non comunitarie sono considerate sia ai fini della fiscalità doganale che delle misure di politica commerciale, come merci non situate nel territorio dell'Unione, purché non siano immesse in libera pratica o assoggettate ad un altro regime doganale, né utilizzate o consumate in condizioni diverse da quelle previste dalla regolamentazione doganale; le merci comunitarie beneficiano, a motivo del loro collocamento nella Zona Franca, di misure connesse in linea di massima alla loro esportazione, quando vi sia una normativa comunitaria a prevederlo specificamente. Detto istituto è interamente disciplinato dalle disposizioni ricomprese negli artt. da 166 a 181 del CDC e da 799 a 814 delle DAC, in particolare, è l'art. 167 del CDC che riconosce la possibilità agli Stati membri dell'Unione di destinare talune parti del loro territorio doganale alla Zona Franca. A questo fine, «gli stati membri stabiliscono il limite geografico di ciascuna zona». Il codice declina il regime di ZFD in due distinte tipologie: la Zona Franca costituita da un'area appositamente designata e circoscritta con punti di entrata e uscita vigilati e sottoposti alla sorveglianza dell'Autorità doganale, definita Zona Franca interclusa, o di Tipo I (ZFDÌ), contemplata dall'art. 799, par. 1, lett, a), le cui modalità di controllo sono basate principalmente sull'esistenza di una recinzione soggetta a vigilanza doganale; la Zona Franca costituita da uno spazio aperto, per la quale valgono le disposizioni del regime di deposito

nell'Autorità Portuale di Taranto[19]. Il regime è utilizzabile da ogni settore mer-

doganale (ex art. 813, DAC) e le cui modalità di controllo si basano principalmente «sulle formalità espletate conformemente al regime di deposito doganale» (art. 799, par. 1, lett. b) delle DAC), qualificata come Zona Franca non interclusa o assoggettata a controllo di tipo II (ZFDII).

19. Sarà l'Autorità doganale, una volta ricevuta l'istanza, a verificare se il singolo soggetto è in grado di soddisfare le pretese di tracciabilità e trasparenza richieste per accedere ad un regime sospeso. Al fine di ottenere ulteriori e più ampie garanzie "soggettive" da parte di coloro che vorranno accedere ai benefici della ZFD/II, la Dogana potrebbe subordinare il riconoscimento della contabilità ai soli soggetti qualificati AEO quantomeno nella configurazione AEO Customs. Vale la pena di ricordare quali caratteristiche e quali requisiti debba possedere un soggetto AEO. Tali norme stabiliscono criteri soggettivi ed oggettivi per l'attribuzione di un rating di affidabilità ai soggetti che richiedano di essere qualificati come AEO. Relativamente ai criteri soggettivi, si fa riferimento al fatto che l'AEO deve essere stabilito nella comunità (con le eccezioni previste all'art. 14 octies) ed è tenuto gestire le informazioni preferibilmente su supporti elettronici. Per quanto concerne i criteri oggettivi, il Legislatore si affida principalmente a: la comprovata osservanza degli obblighi doganali negli ultimi tre anni; un efficace sistema di gestione delle scritture commerciali; la solvibilità finanziaria del richiedente negli ultimi tre anni; le norme di sicurezza del richiedente devono essere soddisfacenti (in caso di AEO F). La comprovata osservanza degli obblighi doganali – di cui all'art. 5 bis, par. 2, primo trattino, del codice – è considerata adeguata se nel corso degli ultimi tre anni che precedono la presentazione della domanda non è stata commessa un'infrazione grave o infrazioni ripetute alla regolamentazione doganale da parte di una delle seguenti persone: il richiedente; le persone responsabili della società del richiedente o che ne esercitano il controllo della gestione; se del caso, il rappresentante legale del richiedente in materia doganale; la persona responsabile delle questioni doganali nella società del richiedente. Per permettere alle autorità doganali di stabilire l'esistenza di un efficace sistema di gestione delle scritture commerciali il richiedente si conforma ai seguenti obblighi: utilizzare un sistema contabile che sia compatibile con i principi contabili generalmente accettati applicati nello Stato membro in cui è tenuta la contabilità e che faciliterà i controlli doganali mediante audit; permettere l'accesso fisico o elettronico alle scritture doganali e, se del caso, relative ai trasporti all'autorità doganale; disporre di un sistema logistico che permette di distinguere le merci comunitarie dalle merci non comunitarie; disporre di un'organizzazione amministrativa che corrisponda al tipo e alla dimensione dell'impresa e che sia adatta alla gestione dei flussi di merci, e di un sistema di controllo interno che permette di individuare le transazioni illegali o fraudolente; all'occorrenza, disporre di procedure soddisfacenti che permettono di gestire le licenze e le autorizzazioni relative alle misure di politica commerciale o agli scambi di prodotti agricoli; disporre di procedure soddisfacenti di archiviazione delle scritture e delle informazioni dell'impresa e di protezione contro la perdita dei dati; assicurare che i dipendenti siano consapevoli della necessità di informare le autorità doganali ogniqualvolta incontrino difficoltà nell'ottemperare alle norme doganali e prendano idonei contatti per informarne le autorità doganali; organizzare misure adeguate di sicurezza delle tecnologie dell'informazione utilizzate per proteggere il sistema informatico del richiedente contro qualsiasi manipolazione non autorizzata e proteggere la sua documentazione. Si intende per solvibilità finanziaria una situazione finanziaria sana, sufficiente per permettere al richiedente di adempiere alle proprie obbligazioni, tenendo debitamente conto delle caratteristiche del tipo di attività commerciale. In definitiva, dunque, la disciplina doganale consente di esercitare la ZFD/II secondo le disposizioni del deposito doganale, lasciando all'operatore la scelta su quale formula utilizzare tra quelle previste a livello comunitario. Perseguendo, quindi, l'opzione del deposito pubblico di Tipo B, identificata l'autorità portuale come soggetto richiedente/promotore, la responsabilità sulla movimentazione della merce ricadrà su ogni singolo "operatore" che vorrà accreditarsi nella ZFD/II, al fine di ottenere il riconoscimento della propria contabilità. La Dogana potrebbe anche

decidere di circoscrivere l'accesso alla "ZFD/II – Tipo B" ai soli soggetti già certificati AEOC. Per quanto riguarda la nascita dell'obbligazione doganale, occorre avere innanzitutto riguardo alla teoria generale che disciplina i casi in cui sorge l'obbligazione doganale, per poi poter chiarire quando si ha l'obbligazione nel caso di merce destinata ad essere immessa in Zona Franca. La prima definizione di "obbligazione doganale" si rinviene all'interno dell'art. 4, numero 9, del CDC, laddove si legge che per obbligazione doganale deve intendersi «l'obbligo di una persona di corrispondere l'importo dei dazi all'importazione (obbligazione doganale all'importazione) o l'importo dei dazi all'esportazione (obbligazione doganale all'esportazione) applicabili in virtù delle disposizioni comunitarie in vigore ad una determinata merce». Per debitore doganale, deve intendersi «qualsiasi persona tenuta al pagamento dell'obbligazione doganale». Sorge in seguito a) all'immissione in libera pratica di una merce soggetta a dazi all'importazione, oppure b) al vincolo di tale merce al regime dell'ammissione temporanea con parziale esonero dai dazi all'importazione. Sorge al momento dell'accettazione della dichiarazione in dogana. Il debitore è il dichiarante». Con particolare riguardo alle movimentazioni riferite a merci che devono essere introdotte in Zona Franca, l'art. 203 recita, «L'obbligazione doganale all'importazione sorge in seguito: ... alla sottrazione al controllo doganale di una merce soggetta a dazi all'importazione». In tali casi, il debitore è: la persona che ha sottratto la merce al controllo doganale; le persone che hanno partecipato a tale sottrazione sapendo o dovendo, secondo ragione, sapere che si trattava di una sottrazione di merce al controllo doganale; le persone che hanno acquisito o detenuto tale merce e sapevano o avrebbero dovuto, secondo ragione, sapere allorquando l'hanno acquisita o ricevuta che si trattava di merce sottratta al controllo doganale e; se del caso, la persona che deve adempiere agli obblighi che comporta la permanenza della merce in custodia temporanea o l'utilizzazione del regime doganale al quale la merce è stata vincolata. Da ultimo e con esplicito riferimento alla Zona Franca, l'art. 205 prevede che «l'obbligazione doganale all'importazione sorge in seguito – al consumo o all'utilizzazione, in Zona Franca o in deposito franco, in condizioni diverse da quelle previste dalla normativa in vigore, di una merce soggetta a dazi all'importazione». In caso di scomparsa di merci e nel caso in cui tale scomparsa non possa essere giustificata in modo soddisfacente presso l'autorità doganale, questa può considerare che le merci sono state consumate o utilizzate nella Zona Franca o nel deposito franco. L'obbligazione sorge nel momento in cui la merce è consumata o utilizzata per la prima volta in condizioni diverse da quelle previste dalla normativa in vigore. Il debitore è la persona che ha consumato o utilizzato la merce nonché le persone che hanno partecipato a questo consumo o a questa utilizzazione, sapendo o dovendo ragionevolmente sapere che tale consumo e tale utilizzazione avveniva in condizioni diverse da quelle previste dalla normativa in vigore. Quando, in caso di scomparsa di merci, l'autorità doganale ritiene che queste siano state consumate o utilizzate nella Zona Franca o nel deposito franco e che non sia possibile applicare il comma precedente la persona tenuta all'adempimento dell'obbligazione doganale è l'ultima persona che, a conoscenza dell'autorità, è stata in possesso di merci». Ogni singolo "operatore" sarà ritenuto responsabile per ogni violazione da cui discenda un'obbligazione doganale in ambito di ZFD/II e sulla sua responsabilità particolare potrà essere esercitato il diritto dell'Amministrazione di rivalersi sulle garanzie a suo tempo prestate. Nessuna responsabilità, invece, è in capo al soggetto che ha richiesto la ZFD/II in configurazione deposito di Tipo B, poiché non prevista da alcuna disposizione. Dunque, sarà ciascun depositante ad essere responsabile delle merci custodite. Quindi *mutatis mutandis*, ciascun operatore che si trovi a collocare la propria merce nella Zona Franca dovrà assumersi la responsabilità dinanzi all'Autorità doganale di: «garantire che le merci non siano sottratte alla sorveglianza doganale durante la loro permanenza» nella Zona Franca; «rispettare gli obblighi risultanti dall'immagazzinamento delle merci che si trovano in un regime di» Zona Franca; osservare talune condizioni particolari fissate nell'autorizzazione con la quale l'Ufficio doganale ha concesso il «riconoscimento della contabilità».

ceologico[20]. Di particolare rilevanza per gli sviluppi potenziali è l'opportunità offerta ai soggetti depositanti di gestire l'attività di lavorazione e trasformazione delle merci localizzate all'interno della Zona Franca senza i "riflessi" della fiscalità indiretta nazionale e comunitaria (dazi, accise e Iva). La ZFD di Taranto è stata catalogata in alcuni casi come modello "ibrido", in quanto in essa si individuano la disciplina della Zona Franca vera e propria e quella più "agile" del deposito doganale. Il Porto di Taranto presenta dotazioni infrastrutturali adeguate a soddisfare le necessità di import/ export delle merci con particolare riferimento ai traffici containerizzati con destinazione e provenienza da/verso la Regione Puglia e le regioni limitrofe, quale scalo privilegiato per i collegamenti con il Medio ed Estremo Oriente, il nord Africa e tutti i porti del Mediterraneo. È in grado di sviluppare tutta la gamma di tipologie di traffico merci e, soprattutto, di proporsi come area cerniera e filtro. Taranto può conservare una certa valenza sfruttando le proprie potenzialità per divenire una porta d'accesso ai mercati, instradando i container direttamente su rotaia fino a destinazione e risparmiando così una rottura di carico. Il sistema ferroviario potrebbe, quindi,

20. La domanda di autorizzazione, in particolare, deve essere fatta per iscritto e il richiedente deve fornire all'autorità doganale tutte le informazioni che permettano a quest'ultima di valutare se concedere o meno la creazione della ZFD. All'interno di una Zona Franca possono essere collocati tutti i generi di merci, indipendentemente dal tipo, dalla qualità e dall'origine, fatte salve le disposizioni particolari recate da legislazioni riferite a specifici settori merceologici. Le merci possono essere custodite senza limiti temporali, in sospensione dei diritti daziari gravanti sull'importazione fino a quando alle stesse non venga assegnata una delle seguenti destinazioni: esportazione definitiva verso Paesi extra – UE; immissione in libera pratica nel territorio comunitario. L'impiego di una ZFD non si esaurisce nella funzione di mero stoccaggio. Ai sensi dell'art. 173 CDC, infatti, è previsto che durante la loro permanenza all'interno della Zona Franca le merci possano: formare oggetto di manipolazioni usuali, anche senza previa autorizzazione; essere vincolate al regime di perfezionamento attivo; essere vincolate al regime di trasformazione sotto controllo doganale; essere vincolate al regime dell'ammissione temporanea; essere abbandonate; essere distrutte; essere utilizzate o consumate, alla sola condizione che si tratti di merci che, in caso di immissione in libera pratica o di ammissione temporanea, non andrebbero soggette a dazi all'importazione o a misure di politica agricola comune o di politica commerciale. Nel perimetro identificativo della Zona Franca è, altresì, possibile svolgere qualsiasi attività di natura industriale o commerciale e qualsiasi tipo di prestazione di servizi, anche se l'esercizio dell'attività deve essere previamente notificato all'autorità doganale che può disporre alcuni divieti o alcune limitazioni, in particolare nei confronti delle persone che non offrono le garanzie necessarie alla corretta applicazione delle disposizioni del CDC (art. 172, comma 3). Possono entrare in una Zona Franca sia merci comunitarie che merci non comunitarie: sono sufficienti i documenti che scortano la merce, ma le formalità doganali sono previste: per le merci già vincolate ad un regime doganale; per le merci già collocate in una Zona Franca in posizione di merci terze in quanto hanno usufruito di un rimborso o di uno sgravio dei dazi all'importazione; per le merci comunitarie che, introdotte in tali luoghi, beneficiano di misure connesse all'esportazione. I prodotti compensatori ottenuti da perfezionamento attivo o trasformazione sotto controllo doganale, esercitati all'esterno della ZFD, possono essere introdotti in una Zona Franca con il conseguente appuramento del regime.

teoricamente, divenire il volano d'un incremento di competitività della portualità pugliese ed in tal senso sono state adottate misure di rilievo quali il protocollo d'intesa per la realizzazione del collegamento tra la rete ferroviaria nazionale e il bacino logistico del Porto di Taranto. In tale ottica la Regione Basilicata ha mostrato interesse a promuovere Distretti Produttivi, attivi e formalmente riconosciuti. Un significativo traffico di import–export attraverso il Porto di Taranto, potrebbe fornire maggior ricchezza al territorio lucano coinvolgendo una molteplicità di imprese e generando occupazione. A tal fine, nel febbraio 2013, è stato sottoscritto un *Protocollo d'Intesa tra Regione Basilicata e Autorità Portuale di Taranto* per promuovere una collaborazione finalizzata a sviluppare iniziative e azioni di cooperazione e reciproco coordinamento al fine di stimolare ed incoraggiare, attraverso la utilizzazione delle aree e dei servizi del Porto di Taranto. Il progetto è finalizzato alla realizzazione di un Centro intermodale di satellite e supporto al Porto di Taranto, individuando allo scopo un'area dismessa (di circa 46 ettari) da riqualificare e recuperare urbanisticamente nell'ambito dell'agglomerato industriale della Valle del Basento. Il Progetto di piattaforma logistica intermodale per prodotti agricoli ed agroalimentari è stato ideato con la finalità di valorizzare l'area esistente nella Zona industriale di Ferrandina, al fine di renderla idonea allo svolgimento di un ruolo adeguato nel supporto al Porto di Taranto per la veicolazione dei flussi di prodotti agricoli. In questo modo eserciterà un ruolo proattivo di centro integrato di promozione ed avvio alla commercializzazione delle produzioni ortofrutticole autoctone che si sommeranno ai flussi di quelle provenienti, attraverso il Porto di Taranto, da Paesi esteri. Tale piattaforma sarà dotata anche di una struttura ricettiva di eccellenza atta ad ospitare manifestazioni, congressi, seminari e corsi di formazione, nonché laboratori per la certificazione di qualità e controllo igienico–sanitario dei prodotti agricoli ed agro–alimentari;

– *il caso Sardegna*: le Zone Franche sono istituite «... nei porti di Cagliari, Olbia, Oristano, Porto Torres, Portovesme, Arbatax ed in altri porti ed aree industriali ad essi funzionalmente collegate o collegabili». I porti indicati hanno aree industriali contigue già funzionalmente collegate. In altri casi il collegamento non è così evidente e tuttavia esiste. È noto che nel 2004, in concomitanza con la prima ondata dell'allargamento dell'Unione europea, la Sardegna è uscita dal novero delle regioni rientranti nel c.d. obiettivo 1, poiché il PIL pro capite dell'isola non poteva più ritenersi inferiore al 75% della media UE. È emerso che l'insularità è la ragione che distribuisce i maggiori costi su ogni fattore della produzione, trasporti delle materie prime e dei prodotti finiti, costi dei materiali, energia, credito. Lo strumento compensativo più idoneo fu individuato in una riduzione del carico fiscale e contributivo, di carattere permanente, per l'attività di impresa. Si pone

quindi, a questo punto, un'ulteriore, stringente domanda: può l'insularità comportare una condizione di svantaggio competitivo strutturale tale da consentire sempre una deroga di cui all'art.107, par. 3, lett. *a*), a prescindere da altri indicatori che rivelino un tenore di vita abnormalmente basso e gravi forme di sottoccupazione? Oggi l'art. 174 TFUE (*ex* art. 158 TCE), così come modificato ad Amsterdam, attribuisce all'insularità valenza di ostacolo determinante alla coesione economico–sociale della UE e ciò comporta di dover riconoscere al territorio in questione un deficit strutturale di sviluppo economico–sociale che merita un trattamento di favore, sia in termini di allocazione di risorse rivenienti dai Fondi strutturali, sia in termini di deroga al divieto di aiuti di Stato[21]. Ma questo non si è verificato;

– *il caso Sicilia*: nel 2009 il Ministero dello Sviluppo Economico ha istituito le ZFU di Catania, Erice e Gela, scelte tra le proposte presentate dalle amministrazioni comunali che rispettavano i requisiti di ammissibilità. Ma soltanto nel 2014 è stato emanato il bando per l'attuazione dell'intervento in favore delle micro e piccole imprese localizzate nelle 18 ZFU che includono, oltre alle tre zone individuate inizialmente, anche quelle che ricadono nei territori comunali di Aci Catena, Acireale, Barcellona Pozzo di Gotto, Bagheria, Castelvetrano, Enna, Giarre, Lampedusa e Linosa, Messina, Palermo, Sciacca, Termini Imerese, Trapani e Vittoria. L'intervento prevede la concessione di agevolazioni per complessivi 182 milioni di euro, oltre alle risorse finanziarie aggiuntive predisposte dalla Regione, e ha previsto la possibilità dei 18 comuni beneficiari di indicare delle riserve finanziarie di scopo nelle ZFU per alcune tipologie imprenditoriali. Innanzitutto occorre sottolineare che le imprese beneficiarie sono nella stragrande maggioranza imprese locali che hanno espresso la volontà di trasferirsi da un quartiere della città alla ZFU per fruire delle agevolazioni. Pur godendo dello stanziamento maggiore, la zona di Librino accoglie soltanto 214 aziende che consentono di collocare la zona al quinto posto per la peggiore performance tra le 18 ZFU siciliane, dopo Castelvetrano, Erice, Brancaccio–Palermo e Aci Catena. Mentre la zona più attrattiva risulta essere quella di Messina seguita da quella di Acireale. Nella performance di Librino, probabilmente hanno giocato un ruolo negativo la scarsa attrattività del quartiere e la presenza di ben 4 ZFU nella stessa provincia etnea, alcune delle quali ben più

21. Oggi, l'art. 174 TFUE (*ex* art. 158 TCE), testualmente afferma: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale». In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle Zone rurali, alle Zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

attrattive. Le aziende manifatturiere e artigianali sono maggiormente presenti nella zona di Brancaccio, grazie all'area industriale e ai suoi servizi. Mentre le aziende che offrono servizi alle imprese sono presenti soprattutto nella zona porto di Palermo, specializzate soprattutto nella fornitura di servizi legati al comparto marittimo e alla manutenzione di natanti. La logica che ha animato la scelta della ZFU della città di Catania è direttamente riferibile alla filosofia che ha ispirato le ZFU francesi di riqualificazione dei quartieri più svantaggiati e periferici delle città.

6. È evidente che la direzione di marcia è segnata. Le free tax zone devono ispirarsi ad un modello comune, puntando ad interagire tra di loro, come, peraltro, ben spiegato dalla Svimez in recenti documenti, soprattutto in riferimento al territorio meridionale[22]. Dal 2013 ad oggi, presso il Parlamento sono stati depositati diversi disegni di legge per l'istituzione delle Zona Economica Speciale. Caratteristiche comuni in relazione alle agevolazioni da concedere possono essere così sintetizzate: esenzione dall'imposta sul reddito delle società (IRES) e dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per i primi periodi d'imposta, esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per i primi periodi d'imposta ed eventualmente negli esercizi successivi, esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) e dalla tassa sui rifiuti (TARI) per i primi anni per gli immobili posseduti dalle imprese e utilizzati per l'esercizio delle nuove attività economiche, riduzione dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente a carico delle imprese per i primi anni di attività, riduzione delle imposte doganali e dall'imposta sul valore aggiunto (IVA) per l'importazione, l'esportazione, il consumo e la circolazione dei prodotti che entrano e che sono lavorati nella Zona Economica Speciale e che sono esportati dalla stessa Zes. Ulteriore slancio verso la creazione di Zone Economiche Speciali in Italia è conferito da recenti provvedimenti normativi che si muovono in questa direzione. Si pensi ai "patti per il Sud" firmati tra il Governo e le Regioni meridionali per la realizzazione di zone in cui sperimentare un regime derogatorio rispetto alla normativa nazionale dal punto di vista fiscale e degli incentivi agli investimenti[23]. Un credito d'imposta per maxi investimenti fino a 50 milioni, tem-

22. "Quale «visione» per la ripresa di una strategia nazionale di sviluppo?" *Dibattito sul Rapporto SVIMEZ 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Quaderno SVIMEZ n. 46, febbraio 2016.

23. Nell'ambito del "Patto per la Campania" firmato lo scorso aprile tra Governo e Regione, ad esempio, sono previste risorse per almeno 200 milioni di euro per creare una zona economica speciale che riguardi il sito di Bagnoli e le aree portuali e retro portuali di Salerno e Napoli. Nella stessa direzione le istituzioni si sono mosse in relazione al "Patto per la Calabria", in cui le parti hanno concordato sulla necessità di avviare, sulla base di quanto proposto con provvedimento del Consiglio Regionale della Calabria del 25 settembre 2015, un percorso finalizzato a sottoporre alla Commissione Europea la proposta di realizzazione di Zone Economiche Speciali, comprendenti anche l'area Portuale e Retro-

pi dimezzati per autorizzazioni e procedure (con il Governo pronto a esercitare i poteri sostitutivi) e oneri amministrativi e istruttori più bassi. Prende corpo l'identikit delle Zes, le Zone economiche speciali che puntano ad attrarre investimenti anche dall'estero nei grandi porti del Sud per agganciare i flussi di merci in grande crescita nel mediterraneo che passano per il Nord Africa e il canale di Suez per arrivare alla Cina con il suo grande progetto della nuova via della seta. Il premier Paolo Gentiloni firma il Dpcm con i requisiti per le Zes, previste dal decreto Sud dell'estate 2017. L'obiettivo è battezzare subito le prime due Zone speciali – quella di Napoli – Salerno e di Gioia Tauro che sono praticamente pronte – entro fine febbraio (serviranno due appositi Dpcm). Ma in pole per i prossimi mesi ci sono anche Bari–Brindisi, Augusta (con Catania e Siracusa), Palermo, Cagliari e Taranto (collegate anche alle zone industriali di Matera e della Basilicata) con infine un ultimo porto ancora da individuare che dovrebbe unire aree delle Regioni Molise e Abruzzo. Il decreto prevede infatti la possibilità di costituire delle Zes interregionali associando anche aree a vocazione industriale delle Regioni sprovviste di porti con Regioni contigue che invece ne dispongono. In questo caso la Zes interregionale avrà un'estensione in ettari che somma le disponibilità previste in modo dettagliato per ogni Regione dal decreto appena varato. Nel Dpcm sono indicati anche i requisiti che dovranno avere i piani di sviluppo strategico che dovranno essere presentati dai candidati al ministero della Coesione territoriale regista di tutta l'operazione Zes. E i compiti del Comitato di indirizzo delle Zes dove siederanno al massimo 5 membri (autorità portuale, Regione, Palazzo Chigi e Mit). L'incentivo sostanzioso è la possibilità di accedere al credito d'imposta per gli investimenti potenziato con la soglia a 50 milioni (quello normale è al massimo a 15 milioni per le grandi aziende). Un bonus che ora sembra funzionare bene visto che nell'ultimo anno dopo essere stato modificato ha mobilitato 4 miliardi di investimenti. Le altre misure che dovrebbero attrarre gli investitori sono le semplificazioni che saranno scritte in un altro Dpcm ancora in elaborazione insieme alle Regioni. Come detto sono allo studio dimezzamenti dei tempi per autorizzazioni (come l'apertura di stabilimenti nuovi) e riduzione degli oneri amministrativi e istruttori. Con la possibilità per chi governa le Zes di chiedere al Governo di esercitare il potere sostitutivo. Tutte semplificazioni, queste, di cui potranno approfittare in futuro anche le Zls, Zone logistiche speciali. In pratica la versione "light" delle Zes prevista nell'ultima manovra per i porti del Nord. L'unica differenza sarà nell'esclusione dal credito d'imposta. Dal Sud sono già arrivate le prime reazioni negative perché la misura – dicono – farebbe perdere competitività alle Zes.

portuale di Gioia Tauro. Provvedimenti simili sono stati licenziati praticamente in tutte le regioni del Mezzogiorno eleggibili ad attivare tale strumento, come in precedenza sottolineato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Barabino P. (2015). *Le Zone Franche Urbane; Mercato europeo e Ordinamenti tributari*. Milano: Giuffrè.

Barabino P. (2017). *Le Zone Franche Urbane nel diritto tributario*. Torino: Giappichelli.

Basilavecchia M. (2002). Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni (diritto tributario). *Rass. trib.*, p. 421.

Berlinguer A. (2016). *Porti, retroporti e zone economiche speciali*. Torino: Giappichelli.

Berlinguer A. (2018). *Porti, retroporti e zone economiche speciali.* Torino: Giappichelli.

Ceraso L. (2008). Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale. *Riv. it. Dir. pubbl. com.* I, p. 97.

Colapinto F. (2013). Gli aiuti pubblici alle imprese. *Dir. pubbl. comp. eur*, fasc.4, pp. 1526–1540.

Colombo C.M. (2013). Aiuti di Stato. *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, fasc.3–4, pp. 906–909.

Colombo C.M. (2014). Aiuti di Stato. *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, fasc.1, pp. 287–290.

Coppola P. (2009). Dopo il lungo cammino delle zone franche urbane a Bruxelles, renderle inutili non appare una scelta saggia. *Innovazione e diritto*, p. 1 ss.

D'Ancona S. (2013). La giurisprudenza recente in tema di aiuti di Stato: in particolare, il controllo di compatibilità delle esenzioni fiscali con l'ordinamento europeo. *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, fasc. 3–4, pp. 888–906.

Daniele L. (2012). *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*. Milano: Giuffrè.

Del Federico L. (2007). L'autonomia tributaria delle Regioni ed i principi di coordinamento della finanza pubblica. *Riv. dir. fin.,* 3, p. 411.

Del Federico L. (2009), Grandi attese per le zone franche urbane. *Corr. trib.*, 13, p. 1043 ss.

Ferrara R. (2013). Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale: aiuti di Stato e principi dell'Unione europea in materia di concorrenza. *Dir. econ*, fasc. 2, pp. 321–337.

Ficari V. (2001). Prime note sull'autonomia tributaria delle regioni a Statuto speciale. *Rass. Trib,* 5, p. 1307.

Fichera F. (1998). Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario. *Riv. dir. fin.* n,1, I, pp. 83 – 137.

Gonzales Pinero R. (2010). Aiuti di Stato, "selettività regionale" e politiche fiscali agevolative delle Regioni. *Riv. dir. trib.,* 9, p. 935.

Grasso G. (2013). Rassegna di giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di aiuti concessi agli stati (2008–2013). *Foro it.*, fasc. 6, 7 ,8,10, pt.4.

Ingrosso M., Nocerino O., Roccatagliata F., Sacchetto C. (1998). *Le zone franche*. Napoli: Jovene.

Ingrosso M., Tesauro G. (2009). *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*. Napoli: Jovene.

Letizia L. (2011). Strumenti innovativi di intervento pubblico per lo sviluppo del Mezzogiorno: profili giuridici e riflessioni critiche. *Amministrazione in cammino*, p. 1 ss.

Picciaredda F. (2007). Federalismo fiscale e tributi propri della Regione Sardegna tra esigenze di coordinamento e tassazione ambientale. *Riv. dir. trib.*, 10, 2, p. 919 ss.

Roccatagliata F. (1999). La zona franca. Problematiche di ordine fiscale. *Fisco,* 41, p. 13055 ss.

Salvini L. (2007), *Aiuti di Stato in materia fiscale*. Padova: Cedam.

Selicato P. (2005). La nuova autonomia impositiva degli Enti territoriali. *Dir. prat. trib.,* 6.

Serrano V. (2011). L'incerto destino delle zone franche urbane: porvi rimedio. *Boll. trib*., 7, p. 485 ss.

Tesauro F. (2012). *Istituzioni di diritto tributario – 2° volume (Parte speciale)*. Milano: Utet Giuridica.

Uricchio A.F. (2010). *Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali*. Bari: Cacucci, pp. 139-140.

Uricchio A.F. (2013). *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*. Bari: Cacucci.

Uricchio A.F. (2016). Porti, retroporti tra fisco, dogane e zone economiche speciali, in: Berlinguer A., a cura di, *Porti, retroporti e zone economiche speciali.* Torino: Giappichelli, pp. 27-47.

Uricchio A.F., Selicato P. (2008). *Agevolazioni fiscali di carattere locale per la promozione dell'adozione di tecnologie innovatrici a tutela dell'ambiente*. Bari: Cacucci.

Villani U. (2013). *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari: Cacucci.