



LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI: CARATTERISTICHE, AGEVOLAZIONI, OPPORTUNITÀ E ASPETTI OPERATIVI

Roberto De Luca

ABSTRACT

Al fine di attrarre investimenti, favorire la crescita economica e la creazione di occupazione, molti Paesi hanno sperimentato la creazione di "zone di vantaggio" per l'insediamento di nuove imprese: attualmente, nel mondo si contano circa 2.700 Zone Economiche Speciali (ZES), vale a dire aree in cui, oltre ad agevolazioni fiscali, sono generalmente presenti misure di sostegno finanziario, infrastrutturale e logistico, oltre alla previsione di aspetti normativi e iter procedurali differenti da quelli in vigore nel resto del Paese.

Il presente documento, oltre a fornire una panoramica sulle diverse tipologie di ZES attivabili, propone spunti di riflessione in relazione alle agevolazioni di cui potrebbero godere imprese interessate a implementare una strategia di internazionalizzazione (anche attraverso investimenti diretti).

Sono analizzati i principali elementi di compatibilità degli strumenti e dei benefici in questione alla luce della normativa comunitaria, evidenziando anche gli esempi di Zone Economiche Speciali già esistenti all'interno dell'Unione Europea.

Da ultimo, il lavoro rileva lo stato dell'arte in Italia rispetto alle tematiche in questione, prendendo in considerazione i disegni di legge già presentati e gli esperimenti simili già realizzati, delineando possibili sviluppi futuri.

Sommario: 1. Premessa: definizione, caratteristiche e obiettivi delle ZES. – 2. Storia e sviluppo delle Zone Economiche Speciali. – 2.1. Sistemi di *governance* delle ZES – 3. Le ZES nell'Unione Europea: il quadro normativo comunitario e le esigenze di compatibilità. – 3.1. Le principali Zone Economiche Speciali in vigore in Europa e le opportunità di investimento. – 4. Le tipologie di incentivi applicabili. – 5. Le ZES in Italia: stato dell'arte e possibili evoluzioni future. – 5.1. Lo scenario nel breve e medio periodo.

1. Premessa: definizione, caratteristiche e obiettivi delle ZES

Le Zone Economiche Speciali (ZES) sono aree geografiche nell'ambito delle quali un'Autorità governativa offre incentivi a beneficio delle aziende che vi operano¹, attraverso strumenti e agevolazioni che agiscono in un regime derogatorio rispetto a quelli vigenti per le ordinarie politiche nazionali.

Le Zone Economiche Speciali, presenti principalmente in paesi in via di sviluppo (*infra*) hanno come obiettivo fondamentale l'aumento della competitività delle imprese insediate, l'attrazione di investimenti diretti, soprattutto da parte di soggetti stranieri, l'incremento

¹ Farole, T. (2011), "Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences", *Directions in Development; trade*; The World Bank: Washington D.C.

delle esportazioni², la creazione di nuovi posti di lavoro³ e il più generale rafforzamento del tessuto produttivo, attraverso stimoli alla crescita industriale e all'innovazione.

Attesa la presenza di un'ampia gamma di incentivi, 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, oltre a offrire gli incentivi sopra menzionati e meglio delineati di seguito, possono declinarsi in modo diverso, dando vita a forme e strumenti specifici di supporto (*infra*), tra cui, ad esempio:

- Parchi industriali (*Industrial Park* - IP), definiti come aree sviluppate e divise in lotti sulla base di un piano generale che comprenda infrastrutture, trasporti, *utilities*, con o senza unità produttive, in taluni casi con servizi di uso comune a beneficio delle imprese insediate⁴.
- *Eco-Industrial Park* (EIP): comunità di imprese manifatturiere e di servizi alla ricerca di migliori performance dal punto di vista economico e ambientale attraverso la collaborazione nella gestione di elementi quali energia, ciclo delle acque, riciclo di materie prime e così via⁵.
- Parchi Tecnologici (*Technology Park* - TP): secondo l'International Association of Science Parks (IASP), si tratta di organizzazioni gestite da soggetti specializzati, il cui scopo è promuovere la cultura dell'innovazione e la competitività delle imprese associate e delle altre istituzioni coinvolte. Per raggiungere tali obiettivi, i TP stimolano e gestiscono i flussi di conoscenza tra università, centri di ricerca, aziende e mercati, facilitando la creazione e la crescita di imprese innovative attraverso processi di incubazione e supporto agli spin-off, oltre alla fornitura di altri servizi ad elevato valore aggiunto⁶.

² Sui positivi effetti della creazione delle ZES sui flussi di esportazione, si veda, ex multis, Davies, R.B., Mazhikeyev, A. (2016), "The Impact of Special Economic Zones on Exporting Behavior", Working Paper No. 201528, School of Economics, University College, Dublin.

³ Zeng, D.Z. (2015), "Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa", *Research working paper; no. WPS 7240*, The World Bank: Washington D.C.

⁴ United Nations Industrial Development Organization - Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale.

⁵ Tudor, T., Adam, E., Bates, M. (2007), "Drivers and limitations for the successful development and functioning of EIPs (eco-industrial parks): A literature review", *Ecological Economics*, Vol. 61, n. 2, 199-207.

⁶ In base ai dati UNESCO, le strutture in questione presenti in Europa sono più di 230. Cfr. <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/science-technology/university-industry-partnerships/science-parks-around-the-world/science-parks-in-europe/>

- 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*.
- Distretti per l'innovazione (*Innovation District - ID*): spesso sviluppati nelle aree urbane, possono essere definiti come un ecosistema di innovazione top-down costruito in base a modelli multidimensionali di innovazione tesi a rafforzare la competitività delle aree interessate⁷.

Le varie tipologie di Zone Speciali sono state delineate dalla Banca Mondiale attraverso la definizione di alcuni criteri distintivi, sintetizzati nella tabella seguente.

Tabella 1 – Tipologie di Zone Economiche Speciali

Type	Objective	Dimensioni (ettari)	Localizzazione tipica	Attività tipiche	Mercato
FTZ	Supporto al commercio	< 50 ettari	Porti di ingresso	Import-export; transshipment	Domestico; re-export
EPZ (traditional)	Export manifatturiero	< 100	Nessuna	Manifattura	Principalmente export
EPZ (single Unit/free enterprise)	Export manifatturiero	Nessun limite	Intero territorio	Manifattura	Principalmente export
EPZ (hybrid)	Export manifatturiero	< 100	Nessuna	Manifattura	Export, domestico
Free port/SEZ	Sviluppo integrato	> 1.000	Nessuna	Multiple	Export, domestico
Urban enterprise zone	Rivitalizzazione urbana	< 50	Urbana	Multiple	Domestico

Fonte: "Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development". *Research working paper; no. WPS 45869*, 2008, The World Bank: Washington D.C.

2. Storia e sviluppo delle Zone Economiche Speciali

Il fenomeno delle Zone Economiche Speciali, avviatosi nel 1937, ha registrato un trend in continua crescita, che non si è arrestato durante il periodo della globalizzazione, né nel corso della crisi finanziaria mondiale degli anni scorsi: se nel 2008 il numero di ZES era pari a circa 3.500⁸, tale valore è attualmente salito a circa 4.000 e coinvolge circa 130 Paesi, con una particolare concentrazione in Asia, nella regione del Pacifico e nelle Americhe⁹: la

⁷ Morisson, A. (2014). *Innovation districts: an investigation of the replication of the 22@ Barcelona's Model in Boston*. Sao Paulo: FGV-EAESP. Master Thesis.

⁸ La presenza delle ZES ha consentito la creazione di 68 milioni di posti di lavoro e 500 miliardi di dollari di valore aggiunto. Cfr. "Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development". *Research working paper; no. WPS 45869*, 2008, The World Bank: Washington D.C.

⁹ The Economist (2015), "Special Economic Zones: Not So Special". April 3, 2015.

dimensione economica di questo fenomeno, dunque, ha raggiunto ormai valori di grande rilevanza per il sistema produttivo globale.

A livello mondiale, dopo l'avvio di simili strumenti negli Stati Uniti negli anni '30, solo tre decenni più tardi le ZES hanno iniziato la diffusione in altri Paesi, a partire dall'area irlandese di Shannon (*inrfa*) nel 1959, per proseguire anche in Asia, dove spicca l'esempio della Zona Economica Speciale di Shenzhen, la prima stabilita in Cina, risalente agli anni '80, all'interno della quale si sono insediate prevalentemente imprese manifatturiere, fortemente *export-oriented*. In circa 25 anni dalla sua creazione, nella ZES in questione gli scambi commerciali sono cresciuti quasi di 17 volte: i dati governativi registrano una crescita dei volumi relativi al commercio estero fino al valore di circa 443 miliardi di dollari e una crescita annua del PIL dell'area che si attesta intorno al 8,9%¹⁰. I principali vantaggi offerti in caso di insediamento produttivo nel territorio di riferimento sono relativi a¹¹:

- 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.

L'area in questione, oltre a beneficiare delle agevolazioni sopra sintetizzate, ha rappresentato un esperimento di "policy innovation", laddove il governo centrale ha consentito ampi margini di flessibilità e autonomia in termini di politica del lavoro, pianificazione territoriale, prezzi, ecc.

2.1. Sistemi di governance delle ZES

Come già sottolineato, i vantaggi delle Zone Economiche Speciali non si esauriscono a meri incentivi automatici di natura fiscale, ma si estendono anche ad altre tipologie di agevolazioni, dall'assegnazione di aree o fabbricati alla creazione di iter procedurali ed amministrativi particolarmente favorevoli per gli investitori.

La gestione delle ZES è affidata generalmente a una società interamente pubblica (con partecipazione di istituzioni nazionali e/o locali) o a un veicolo societario di tipo misto, che

¹⁰ Si veda <http://en.szinvest.gov.cn/>.

¹¹ Ge, W. (1999), "Special Economic Zones and the Economic Transition in China", *Economic Ideas Leading to the 21st Century*, Vol. 5.

comprenda sia soggetti pubblici che uno o più operatori privati¹², ferme restando le competenze che la normativa nazionale e comunitaria attribuiscono alle autorità doganali o altre autorità.

Al Soggetto gestore sono abitualmente attribuiti i seguenti compiti:

- elaborazione di un business plan (normalmente con durata triennale o quinquennale), in cui siano stabiliti:
 - la strategia generale della ZES (ad esempio in relazione a settori ritenuti prioritari);
 - gli obiettivi in termini di volumi di investimenti attratti, valore aggiunto generato, flussi di *import-export* e occupazione creata;
 - gli strumenti agevolativi da attivare per perseguire gli scopi prestabiliti e la dotazione finanziaria disponibili per creare incentivi di tipo finanziario e fiscale;
- individuazione dei requisiti tecnici ed economici necessari per consentire l'insediamento di un'impresa;
- definizione di procedure amministrative e burocratiche semplificate per la realizzazione degli investimenti¹³;
- realizzazione delle opere infrastrutturali e di servizio funzionali allo sviluppo dell'area (rete di trasporto, telecomunicazioni, sicurezza, fornitura energetica, ecc.);
- determinazione dell'iter procedurale, delle condizioni e dei termini per la concessione o la vendita di terreni o immobili;
- realizzazione di attività promozionali e di comunicazione nei confronti dei potenziali investitori;
- supervisione di tutti gli aspetti amministrativi e burocratici connessi alla gestione della ZES.

3. Le ZES nell'Unione Europea: il quadro normativo comunitario e le esigenze di compatibilità

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

¹² Nell'ordinamento italiano la creazione della società, così come l'eventuale selezione del partner privato, sarebbero ovviamente assoggettate alla disciplina del D.Lgs. 175/2016 ("Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica").

¹³ Generalmente, il soggetto gestore provvede anche alla creazione di un apposito *desk* informativo attraverso il quale fornire ai potenziali investitori la necessaria assistenza.

(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 materia¹⁴.

La norma di riferimento è rappresentata dall'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea¹⁵, il quale al paragrafo 1 stabilisce la generale impossibilità di fare ricorso ad agevolazioni che, nel momento in cui "incidano sugli scambi tra Stati Membri", sono da considerarsi incompatibili. Gli strumenti in questione sono valutati come aiuti di stato laddove "favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza". Alcuni elementi dirimenti in base ai quali un'agevolazione non potrà essere concessa in quanto configura incompatibilità sono individuati al paragrafo 1 dell'art. 107 e riguardano, ad esempio, l'origine statale e la selettività dei benefici, che concedono vantaggi solo a determinate imprese o produzioni¹⁶.

Tuttavia, se da un lato gli aiuti di Stato sono generalmente vietati, dall'altro, ai sensi del paragrafo 2 sono sempre da considerarsi compatibili:

- a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;
- b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali.

Inoltre, in base al disposto del paragrafo 3, possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno:

- a) misure destinate a favorire lo sviluppo economico delle regioni in cui il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure sia presente una grave forma di sottoccupazione, in considerazione della loro situazione strutturale, economica e sociale¹⁷ (nello specifico si tratta di aree il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media UE);

¹⁴ 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.

¹⁵ Gazzetta ufficiale n. C 326 del 26/10/2012.

¹⁶ Gli aiuti di Stato, di conseguenza, si distinguono dalle misure a carattere generale, vale a dire misure fiscali a favore di tutti gli agenti economici che operano sul territorio di uno Stato membro e provvedimenti destinati effettivamente a tutte le imprese su una base di parità di accesso.

¹⁷ L'art. 107 menziona anche i territori elencati all'art. 349 (es.: Martinica, Madera e Canarie, ecc.), la cui deficitaria situazione socio-economica "è aggravata dalla grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo". Per tali aree il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Gli strumenti agevolativi attivabili comma "riguardano in particolare politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione".

- b) aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo;
- c) agevolazioni volte a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- d) aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni¹⁸, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. In particolare, gli aiuti a finalità regionale hanno carattere eccezionale e si distinguono dalle altre categorie di aiuti pubblici in quanto riservati ad alcune regioni particolari ed aventi come obiettivo specifico lo sviluppo di tali aree¹⁹;
- e) interventi destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;
- f) altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

In seguito alla comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato²⁰, la Commissione Europea riterrà una misura di aiuto compatibile con il trattato soltanto se è soddisfatto ciascuno dei seguenti criteri:

- contributo al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune: una misura di aiuto di Stato deve puntare a uno scopo di interesse comune ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3, del Trattato;
- necessità dell'intervento statale, destinato a agire in una situazione in cui può determinare un miglioramento tangibile che il mercato da solo non è in grado di fornire (ad esempio per porre rimedio a un fallimento del mercato o per risolvere questioni in materia di equità o coesione);
- adeguatezza della misura d'aiuto, che deve rappresentare uno strumento adeguato per conseguire l'obiettivo di interesse comune;

¹⁸ Ad esempio, zone scarsamente popolate.

¹⁹ Più puntualmente, "per stabilire se una misura di aiuto notificata possa essere ritenuta compatibile con il mercato interno, la Commissione ne analizza in genere la struttura per accertarsi che l'impatto positivo generato nel conseguire un obiettivo di interesse comune superi i potenziali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza. Commissione Europea, "Orientamenti agli aiuti di Stato a finalità regionale", in Gazzetta Ufficiale della Unione Europea, n. C 209, 23 luglio 2013.

²⁰ "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE". Gazzetta Ufficiale Europea dell'8 maggio 2012.

- effetto di incentivazione in grado di modificare il comportamento delle imprese interessate spingendole ad intraprendere attività supplementari che non svolgerebbero senza l'aiuto o svolgerebbero soltanto in modo limitato, diverso ovvero in un altro luogo;
- proporzionalità dell'aiuto/aiuto limitato al minimo indispensabile allo scopo di stimolare investimenti o attività supplementari nella zona interessata;
- limitazione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri, per far sì che il risultato complessivo della misura sia positivo;
- trasparenza dell'aiuto (tutti gli operatori economici e le istituzioni devono avere facile accesso a tutti gli atti e le informazioni pertinenti in merito alla concessione dell'aiuto).

Non rientrano nel novero degli aiuti di Stato, inoltre, misure di natura puramente fiscale e azioni che attraverso la riduzione del carico fiscale relativo a determinati costi/fattori di produzione, perseguono in ogni caso obiettivi di politica economica universale.

Dal punto di vista generale, le tipologie di agevolazioni concedibili possono essere suddivisi in due macro aggregati:

- 1) **Aiuti agli investimenti:** tali agevolazioni, in determinate regioni (*infra*), possono essere riconosciuti solo per la creazione di un nuovo stabilimento o per l'ampliamento della capacità di uno stabilimento esistente; per la diversificazione della produzione di uno stabilimento esistente per ottenere prodotti mai fabbricati prima; per un cambiamento fondamentale del processo di produzione complessivo di uno stabilimento esistente. Fermo restando il criterio di ammissibilità legato ad un PIL procapite inferiore al 75% della media europea, la carta degli aiuti regionali stabilisce limiti all'intensità degli aiuti agli investimenti nelle diverse regioni. 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 complessivi, 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, come sintetizzato nella tabella seguente.

Tabella 2 – Intensità massima degli aiuti agli investimenti.

Zone (% PIL pro capite UE)	Grandi imprese	Medie imprese	Piccole imprese
Zone 'A' (< 45%)	50%	60%	70%
Zone 'A' (45% - 60%)	35%	45%	55%
Zone 'A' (60% - 75%)	25%	35%	45%
Ex Zone 'A' (fino al 31/12/2017)	15%	25%	35%
Zone scarsamente popolate	15%	25%	35%
Zone 'C'	10%	20%	30%

Giova sottolineare come, in base all'art. 14 del Regolamento (UE) n. 651/2014²¹, i costi ammissibili su cui calcolare il beneficio in linea con i massimali definiti secondo la carta degli aiuti di stato, possono essere quantificati facendo riferimento, in alternativa, a:

- costi iniziali per l'acquisizione di asset materiali o immateriali;
- costo del personale calcolato sui primi 2 anni di attività²²;
- una combinazione dei costi di cui ai punti precedenti, purché l'importo cumulato non superi il valore più elevato tra i due.

Affinché gli aiuti regionali siano ammissibili, inoltre, è necessario che rispettino alcuni requisiti²³:

²¹ "Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato", Gazzetta Ufficiale del 26 giugno 2014.

²² In base al paragrafo 9 dell'art. 14, quando i costi ammissibili sono calcolati facendo riferimento ai costi salariali, si applicano le seguenti condizioni: a) il progetto di investimento determina un incremento netto del numero di dipendenti impiegati in un dato stabilimento rispetto alla media dei 12 mesi precedenti, il che significa che ogni posto soppresso è detratto dal numero apparente di posti di lavoro creati nel corso dello stesso periodo; b) ciascun posto di lavoro è occupato entro tre anni dal completamento dei lavori; e c) ciascun posto di lavoro creato attraverso l'investimento è mantenuto nella zona interessata per un periodo di almeno cinque anni dalla data in cui è stato occupato per la prima volta o di tre anni nel caso delle PMI.

²³ Nella valutazione delle deroghe previste dal Trattato, la Commissione europea dispone di un ampio potere discrezionale, salva ovviamente l'osservanza del generale obbligo di motivazione delle scelte adottate, così come stabilito dalla Corte di Giustizia, la quale ha stabilito che alla Commissione è comunque conferito "un potere discrezionale, il cui esercizio comporta valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario". (CGUE 14 gennaio 1997, Regno di Spagna contro Commissione, causa C-169/95, Racc. 1997, pag. I-00135).

- mantenimento dell'investimento (o dei posti di lavoro creati) nella zona beneficiaria per almeno 5 anni (3 anni nel caso in cui si tratti di una PMI);
- apporto di un contributo finanziario da parte del beneficiario pari almeno al 25% dei costi ammissibili dell'investimento – attraverso risorse proprie o capitale di terzi – ma in ogni caso senza far ricorso a qualsiasi tipo di contributo pubblico;
- in relazione agli aiuti concessi per un cambiamento fondamentale del processo di produzione, i costi ammissibili devono superare l'ammortamento degli asset relativi all'attività da modernizzare durante i tre esercizi finanziari precedenti;
- per gli incentivi a favore della diversificazione di uno stabilimento esistente, i costi ammissibili devono superare almeno del 200 % il valore contabile degli attivi che vengono riutilizzati, registrato nell'esercizio finanziario precedente l'avvio dei lavori.

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 iniziale²⁴. 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 costituiscono aiuti al funzionamento e sono ritenuti compatibili con il mercato interno, nel caso in cui siano concessi al fine di:

- compensare svantaggi specifici o permanenti riscontrati dalle imprese nelle regioni svantaggiate²⁵;
- 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.

3.1. Le principali Zone Economiche Speciali in vigore in Europa e le opportunità di investimento

²⁴ 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.

²⁵ Definite, come in precedenza evidenziato, dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a).

Nei Paesi della Unione Europea sono già operative circa 91 Zone Franche (comprehensive 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 e la sua gestione è stata affidata a un'agenzia di sviluppo regionale (Shannon Development), allo scopo di attirare imprese dall'estero e creare nuova occupazione. Oltre ad accordi doganali che consentono il differimento del pagamento dei dazi sui beni importati, 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 (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, e così via.

Al fine di poter accedere alle agevolazioni previste, le imprese sono tenute a ottenere una licenza sulla base dell'*Irish Customs Free Airport (Amendment) Act*, all'interno del quale sono individuati alcuni dei requisiti e dei criteri da rispettare, quali la creazione di nuova occupazione e l'orientamento alle esportazioni.

- Madeira²⁶: 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 grazie a specifici accordi 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 redditi²⁷, 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.

Per beneficiare degli incentivi previsti, gli operatori devono rispettare diversi requisiti:

²⁶ Giova sottolineare come la Costituzione portoghese del 1976 garantisca ampia autonomia politica e amministrativa alla regione in questione.

²⁷ 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%.

- creare almeno cinque posti di lavoro durante i primi sei mesi di attività;
 - effettuare un investimento minimo in immobilizzazioni (impianti, macchinari, ecc.) pari a € 75.000 per i primi due anni di attività.
- 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 Adesione²⁸.

La prima area interessata è stata quella di Katowice, la cui ZES è in vigore dal 1996.

Per beneficiare degli incentivi fiscali gli imprenditori devono rispettare alcune condizioni ed in particolare:

- investimento minimo: 100.000 euro;
- durata minima dell'investimento: 5 anni;
- mantenimento per almeno 5 anni dei posti di lavoro creati.

Il principale beneficio derivante dall'insediamento in una ZES è costituito da un consistente abbattimento delle imposte sul reddito²⁹, cui si affiancano la possibilità di ottenere lotti di terreno a prezzi favorevoli, sgravi fiscali sulla tassazione immobiliare, incentivi all'occupazione, procedure semplificate, e così via. L'intensità degli aiuti può dipendere da diversi elementi:

- localizzazione dell'investimento;
- ammontare dell'investimento o degli oneri per l'assunzione di nuovo personale per un periodo di 2 anni;
- dimensione dell'impresa³⁰.

Oltre a benefici di tipo fiscale e finanziario, alle imprese insediate nella Zona Economica Speciale sono forniti servizi aggiuntivi relativi, ad esempio, alla ricerca di immobili, alla formazione del personale, e così via.

²⁸ Secondo i dati governativi, 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. Cfr. "Poland – a true special economic zone", Ernst & Young Report, 2013.

²⁹ Nella ZES di Katowice e altre quattro, nella misura del 40% sugli investimenti realizzati e sui costi del lavoro relativi agli incrementi occupazionali registrati nei primi due anni di attività. Tale valore è pari al 30% nell'area di Varsavia e al 50% nelle rimanenti Zone Economiche Speciali del Paese.

³⁰ L'intensità di crediti d'imposta /esenzioni fiscali sono aumentati del 10% per imprese di media dimensione e del 20% per piccole imprese.

La gestione di ogni Zona Economica Speciale è affidata a società in cui il Tesoro o il governo regionale detengono il controllo dell'assemblea plenaria o di quella dei soci. L'imprenditore può esercitare l'attività economica nelle aree in questione solo previo ottenimento di un permesso da parte dell'autorità di gestione della ZES, che viene rilasciato solo nel caso in cui l'investimento da realizzare contribuisca al perseguimento degli scopi stabiliti nel piano per lo sviluppo zona in questione.

Nella tabella seguente è proposta una comparazione di sintesi tra le tre Zone Economiche Speciali sopra menzionate.

Tabella 3 – Comparazione tra esempi di ZES in Europa

	Shannon Free Zone	Madeira Free Trade Zone	Katowice Special Economic Zone
Nazione	Irlanda	Portogallo	Polonia
Anno	1959	1980s	1996
Tipo	Tipo II	Tipo I	Tipo I
Numero imprese	> 100	≈ 2.900	> 200
Numero occupati	≈ 7.200	≈ 1.600	≈ 9.000
Principali incentivi fiscali	<i>Corporate tax 12,5%; esenzione IVA</i>	<i>Corporate tax 5%</i>	<i>Tax relief 40% su investimenti e costo del lavoro per i primi 2 anni</i>

Fonte: De Jong, W., "Establishing Free Zones for regional development", Library of the European Parliament.

- **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. La Lettonia fa parte dell'Unione Europea dal 2004, ed è sede di due zone franche situate a Rezekne e a Liepaja, oltre a 2 porti franchi (*infra*), di cui uno nella capitale Riga. Le due zone franche della Lettonia assumono la formale definizione di Zona Economica Speciale, e le imprese che vi operano godono di numerosi vantaggi. Sia nei porti franchi che nelle ZES, infatti, 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. Le tipologie di incentivi applicabili

La modulazione degli strumenti di incentivi e di sostegno dipende anche dalla tipologia di zona economica speciale all'interno della quale si sviluppano, che possono essere distinte sinteticamente in due macrocategorie:

- Zone Franche Classiche, caratterizzate dall'esonero dei diritti di dogana e, a volte, da quello delle imposte indirette, e finalizzate prevalentemente a promuovere il commercio internazionale.
- Zone Franche d'Eccezione, caratterizzate da altri tipi di agevolazioni fiscali (imposte dirette, tributi locali), vantaggi finanziari ed amministrativi per le imprese e incentivi di natura economica e sociale: stanno registrando un rapido sviluppo dal punto di vista degli assetti istituzionali, soprattutto nella versione delle Zone Economiche Speciali.

In generale, 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 strumenti³¹:

- 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 relativi gravanti sugli immobili, tributi connessi allo smaltimento dei rifiuti, ai servizi indivisibili, e così via;
- 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. Per quanto riguarda tale ultima imposta, poiché la legislazione italiana non prevede la possibilità di ridurla, al fine di ottenere simili incentivi è necessario un provvedimento legislativo ad hoc. Il Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese per le misure

³¹ 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 (*infra*).

fiscali del 1997 prevede una serie di principi che dovrebbero guidare i Governi nazionali in materia di imposte sul reddito delle imprese:

- a) fatte salve le competenze rispettive dell'Unione Europea e degli Stati membri, il codice si applica alle misure che hanno o possono avere una incidenza considerevole sull'ubicazione di attività imprenditoriali nel territorio dell'Unione. Le attività imprenditoriali comprendono anche tutte quelle svolte all'interno di un gruppo di società. Le misure fiscali alle quali si applica il codice prevedono le disposizioni legislative o regolamentari nonché le procedure amministrative;
- b) entro l'ambito di applicazione di cui alla lettera a), vanno considerate potenzialmente dannose e pertanto di pertinenza del codice, le misure fiscali che determinano un livello d'imposizione effettivo significativamente inferiore³² ai livelli generalmente applicati nello Stato membro interessato. Tale livello d'imposizione può risultare dall'aliquota nominale, dalle modalità di determinazione della base imponibile o da altri elementi pertinenti. Nel verificare l'eventuale carattere pregiudizievole di tali misure, è necessario valutare, tra l'altro, i seguenti criteri:
 - i benefici sono riservati esclusivamente ai non residenti o riguardano transazioni effettuate con non residenti;
 - le agevolazioni sono completamente isolate dall'economia nazionale, in modo da non incidere sulla base imponibile nazionale;
 - gli aiuti sono concessi anche in mancanza di qualsiasi attività economica effettiva e di una presenza economica sostanziale all'interno dello Stato membro in questione;
 - le modalità di quantificazione dei profitti derivanti dalle attività interne svolte da un gruppo multinazionale si discostano dai principi generalmente in vigore a livello internazionale e, in particolare, dalle norme concordate in sede OCSE³³;
 - le misure fiscali difettano di adeguata trasparenza.

Quanto fin qui esposto, evidentemente, va comunque messo in relazione con il succitato articolo 107 del TFUE in materia di aiuti di Stato.

5. Le ZES in Italia: stato dell'arte e possibili evoluzioni future

Alcuni esempi delle ZES citate in precedenza testimoniano il parziale ritardo con cui l'Italia si avvia ad approcciare questa tipologia di opportunità attrattiva in termini di investimenti e di

³² Compresa l'imposizione pari a zero.

³³ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

stimolo all'occupazione. Al momento attuale, nel nostro Paese è possibile individuare quattro aree in qualche maniera ricadenti nel modello "free tax":

- il Porto Franco di Trieste, che rappresenta un caso peculiare nell'ordinamento giuridico italiano e comunitario, soprattutto in considerazione delle vicende storico-politiche che ne segnarono l'istituzione e, più in generale, che interessarono il territorio di Trieste³⁴.

La funzione internazionale del Porto Franco di Trieste che, attualmente comprende cinque distinti Punti Franchi, di cui tre destinati alle attività commerciali³⁵ e due destinati ad attività di tipo industriale³⁶, 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 (o "extraterritorialità doganale"). 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. A questo status particolare si devono una serie di vantaggi strategici:

- diritto d'ingresso senza discriminazioni di navi e merci, qualunque sia la loro destinazione, provenienza e natura, con la possibilità di sostarvi per un tempo indeterminato, in esenzione da dazi, tasse o altre imposizioni diverse dal corrispettivo di servizi prestati, senza necessità di autorizzazione allo sbarco, imbarco, trasbordo, movimentazione e deposito e senza l'obbligo alcuno di dare una destinazione doganale alle merci medesime, potendo questa essere scelta dall'operatore in un secondo momento;

³⁴ Storicamente, prima sotto l'Impero Austro Ungarico sino al 1918, e poi sotto il Regno d'Italia, il Porto di Trieste ha sempre usufruito di prerogative particolari dal punto di vista giuridico ed organizzativo, che ne hanno valorizzato la natura di luogo deputato all'attuazione del commercio internazionale in una zona geografica strategica. Occorre fare riferimento agli anni successivi alla seconda guerra mondiale quando il Porto Franco di Trieste assunse una dimensione internazionale attraverso il Trattato di Pace fra l'Italia e le Potenze alleate ed associate (Parigi il 10 febbraio 1947, "Strumento relativo al Porto Franco di Trieste", "Statuto Permanente del Territorio Libero di Trieste").

³⁵ Punto Franco Vecchio, Punto Franco Nuovo, Scalo Legnami.

³⁶ Punto Franco Olii Minerali, Punto Franco del Canale di Zaule.

- divieto di ingerenza doganale (e quindi di controllo doganale sulle merci in entrata ed in uscita dai Punti Franchi, che si svolge solo ai varchi) nelle operazioni di sbarco ed imbarco delle merci, salvo specifiche eccezioni previste da norme di carattere economico, sanitario e di pubblica sicurezza (alcune merci quali generi di monopolio, armi, stupefacenti, articoli tascabili, devono essere immesse in appositi magazzini vigilati dalla Dogana). L'uscita delle merci comunitarie dal territorio doganale si deve considerare avvenuta al momento del passaggio dei varchi doganali e l'introduzione di merci comunitarie nei Punti Franchi di Trieste costituisce operazione di esportazione non imponibile IVA;
- nessun limite di tempo allo stoccaggio delle merci;
- nessuna formalità doganale da espletare fino a che le merci restano nei Punti Franchi;
- nessun diritto doganale da pagare o garantire fino a che le merci sono nei Punti Franchi;
- tasse portuali ridotte rispetto agli altri porti nazionali;
- transito semplificato per mezzi commerciali in transito da/per il Porto di Trieste e destinati all'estero;
- sistema doganale semplificato (RDF) per il transito di merci su ferrovia;
- possibilità di manipolazione (es. imballaggi, reballaggi, etichettature, campionature, eliminazione marche, ecc.) e trasformazione anche di carattere industriale delle merci in completa libertà da ogni vincolo doganale;
- applicazione dell'istituto del cosiddetto "credito doganale", che comporta il diritto, per le merci importate nel mercato comunitario attraverso i Punti Franchi, di pagamento dei relativi dazi e imposte doganali con dilazione fino a 6 mesi dopo la data dello sdoganamento ad un tasso di interesse annuo particolarmente favorevole³⁷;
- possibilità di effettuare miscele di ogni genere allo stato estero per i prodotti soggetti ad accise;
- possibilità di modificare lo status doganale della merce (stato estero, libera pratica UE senza pagamento IVA, importata, esportata, in transito), senza la necessità di spostamento fisico della merce;

³⁷ Pari al 50% dell'EURIBOR a 6 mesi.

- possibilità dell'operatore di usufruire, alternativamente, degli istituti previsti dalla legislazione comunitaria e/o nazionale (es. depositi fiscali, depositi IVA), se più favorevoli, con il conseguente rispetto delle condizioni previste per tali istituti;
 - possibilità di estensione dei Punti Franchi;
 - applicazione delle consuetudini vigenti negli altri porti franchi del mondo.
- Il porto franco di Venezia: la *Venice Free Zone* (VFZ) è il 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, infatti, 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; in particolare:
 - il dazio non verrà pagato al momento dell'esportazione definitiva nel caso in cui le merci siano destinate a paesi extra Unione Europea;
 - il dazio sarà pagato soltanto al momento dell'immissione in libera pratica se le merci sono destinate al mercato interno all'Unione Europea.

Di conseguenza, la VFZ è di grande utilità anche quando gli importatori non possono assegnare immediatamente alla merce una particolare destinazione doganale. Nella VFZ la merce stoccata può essere:

- oggetto di manipolazione (come reimpballaggi, etichettature, ventilazione, spolveratura, trattamenti antiparassitari);
- vincolata al regime di perfezionamento attivo per le merci da riesportare;
- vincolata al regime di trasformazione sotto controllo doganale, un regime che consente di importare merci extracomunitarie da sottoporre a lavorazione applicando i dazi solo al momento dell'immissione del prodotto finale sul mercato europeo.

Poiché le merci introdotte nella VFZ circolano in sospensione dei diritti doganali e sono introdotte in una zona franca interclusa, non è richiesto il deposito di garanzia.

Va evidenziato che la VFZ di Venezia è stata riconosciuta come "zona franca comunitaria a controllo di tipo 1" e, in quanto tale, richiede agli utenti meno burocrazia e "paperwork" rispetto alle zone franche a controllo di tipo 2.

Nell'area in questione è possibile consolidare spedizioni di merci che provengono da origini diverse (sia comunitarie che extra-comunitarie) e in momenti diversi, ma che

sono destinate all'esportazione insieme (per esempio nel caso di assemblaggi di grandi impianti). Questa collocazione nella VFZ permette la regolarizzazione della documentazione commerciale con l'emissione della regolare bolletta doganale di esportazione una tantum. È possibile, inoltre, la cessione di merce in triangolazione fra cedente italiano, cedente extracomunitario, acquirente finale italiano senza necessità di trasportare la merce fino allo stato extra-UE e assicurando la regolare cessione del primo cedente Italiano³⁸.

- 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, in modo da non essere circondata da perimetrazioni e punti di accesso imposti dallo Stato con le conseguenti opzioni di controllo degli accessi tipiche delle Zone Franche tradizionali. Anche in questo caso - come, poi, si è replicato a Taranto - sono state adottate obbligazioni doganali semplificate e applicabili secondo le modalità del regime del deposito. Le aziende che possono usufruire dei benefici della Zona Franca del porto di Gioia Tauro possono importare dai Paesi extra-Unione Europea alla Ue (e quindi estero su nazionale) senza pagare i dazi e in sospensione di imposta. E' 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 Europea³⁹ e non è stata, quindi, inserita nella lista periodicamente pubblicata in G.U.C.E. La sua operatività, di conseguenza, è sempre stata "sospesa". Su questo tipo di impostazione pesa ovviamente la riforma normativa delle Zone Franche non Intercluse (abolizione ex art. 168 bis del previgente codice, infatti abrogato, che era stato introdotto dal Regolamento (CE) n. 2700/2000).

- La Zona Franca del porto di Taranto: La Zona Franca Doganale di Taranto (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. Il progetto è nato come "modello pilota" eventualmente replicabile in altri ambiti distrettuali, la

³⁸ La VFZ offre anche ulteriori servizi, ad esempio afferenti alla sicurezza, garantendo costante vigilanza sugli accessi e sulla merce in stoccaggio.

³⁹ Ai sensi dell'art. 802 del Regolamento CEE n. 2454/93, come sostituito dal Regolamento CE n. 993/2001.

cui caratteristica principale è, ovviamente, 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. Il soggetto di riferimento è stato individuato in maniera esclusiva nell'Autorità Portuale di Taranto, l'interlocutore con il quale devono interagire tutti gli operatori che chiedono di avvalersi del regime comunitario agevolato per la movimentazione di merci estere. Il regime è utilizzabile da ogni settore merceologico. 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. È in questo modo che con la Dogana interagisce esclusivamente l'Autorità Portuale, che gestisce l'intera area dedicata attraverso la "contabilità di magazzino" afferente il regime di deposito.

Si tratta di quattro casi che vanno analizzati nella loro tipologia specifica ed originale, sebbene Trieste e Venezia si distacchino nettamente per risultati ottenuti ed efficienza gestionale dalle altre due aree meridionali.

5.1. Lo scenario nel breve e medio periodo

È evidente che la direzione di marcia è segnata. Le free tax zone - di seguito l'elenco dei Disegni di Legge già presentati in Parlamento per l'istituzione delle Zes - 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 meridionale⁴⁰. Dal 2013 ad oggi, presso il Parlamento sono stati depositati diversi disegni di legge per l'istituzione delle Zona Economica Speciale. Di seguito si elencano i disegni di legge all'esame del Parlamento stesso:

- S.2097 - 17^a Legislatura Consiglio regionale Calabria: Misure straordinarie per lo sviluppo dell'Area di Gioia Tauro - Istituzione di una zona economica speciale (Zona Economica Speciale);
- C.3270 17^a Legislatura: Disposizioni concernenti l'istituzione di Zone Economiche Speciali. Istituzione di una zona economica speciale sperimentale nei comuni di Trieste e Gorizia;

⁴⁰ "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.

- S.1341 - 17^a Legislatura: Istituzione di una Zona Economica Speciale (Zona Economica Speciale) nelle aree territoriali della Lombardia confinanti con la Svizzera;
- S.894 - 17^a Legislatura Consiglio regionale Calabria: Istituzione di una Zona Economica Speciale nel distretto logistico-industriale della Piana di Gioia Tauro
- C.3314 - 17^a Legislatura: Disposizioni concernenti l'istituzione di Zone Economiche Speciali (Zona Economica Speciale) nelle aree depresse;
- S.1889 - 17^a Legislatura, Consiglio regionale Puglia: Realizzazione di Zone Economiche Speciali (Zona Economica Speciale);
- C.3054 - 17^a Legislatura, Consiglio regionale Puglia: Realizzazione di Zone Economiche Speciali;
- S.1572 - 17^a Legislatura, Consiglio regionale Lombardia: Istituzione di Zone Economiche Speciali (Zona Economica Speciale) nelle aree territoriali della Lombardia confinanti con la Svizzera;
- C.2549 - 17^a Legislatura, Consiglio regionale Lombardia: Istituzione di Zone Economiche Speciali (Zona Economica Speciale) nelle aree territoriali della Lombardia confinanti con la Svizzera;
- C.1272 - 17^a Legislatura: Disposizioni concernenti l'istituzione di Zone Economiche Speciali in aree logistico-industriali collegate a porti di rilevanza internazionale.

Caratteristiche comuni dei Disegni di Legge elencati, in relazione alle agevolazioni da concedere, possono essere così sintetizzati:

- 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 nei mesi scorsi 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 investimenti⁴¹. Nel caso di approvazione da parte della Commissione Europea, tali strumenti potranno effettivamente essere attivati in determinate aree del Paese e, unitamente ad altre tipologie di agevolazioni, raggiungere risultati rilevanti in termini di sviluppo e occupazione⁴².

⁴¹ 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 Retroportuale di Gioia Tauro. Provvedimenti simili sono stati licenziati praticamente in tutte le regioni del Mezzogiorno eleggibili ad attivare tale strumento, come in precedenza sottolineato.

⁴² Si veda anche Comunicato Stampa CNDCEC del 23 settembre 2016: “Mezzogiorno, commercialisti: puntare su zone economiche speciali” - Per la categoria imprescindibile una “rivoluzione nella Pubblica Amministrazione”.