

LOCALIZZAZIONE E “PERIMETRAZIONE” DELLE ZONE ECONOMICHE SPECIALI

Sara Romano*

SOMMARIO: 1.- Localizzazione e perimetrazione delle zone economiche speciali in Italia; 1.1- La localizzazione europea delle ZES: compatibilità con il divieto di aiuti di Stato; 2.- Problemi definitivi: verso una “perimetrazione” concettuale?

1.- Localizzazione e perimetrazione delle zone economiche speciali in Italia.

L’uniforme sviluppo del territorio nazionale e dell’Unione Europea ovvero una solida coesione territoriale, economica e sociale rappresentano obiettivi imprescindibili delle politiche interne ed europee¹.

In tale ottica ed al fine di ridurre il divario economico e sociale tra le regioni del Meridione e le altre aree del Paese, ovvero consentire il progresso delle stesse, sono state adottate dal legislatore nazionale, con il D.L. 20 giugno 2017, n.91, convertito in Legge 3 agosto 2017, n.123, disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno².

In particolare, affinché fosse sostenuta la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che permettessero lo sviluppo, in specifiche aree, delle imprese già

* Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche, *curriculum* internazionale-europeo-comparato (XXXVII Ciclo), presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) dell’Università degli Studi di Salerno.

¹ La coesione economica, sociale e territoriale costituisce uno degli obiettivi fondamentali dell’Unione Europea, come individuati dal TUE, art.3. In particolare, «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 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» (TFUE, art. 174). Del pari, con riguardo al diritto interno, Cost. it., art. 119.5: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». In argomento, *ex multis*: G. De Giorgi Cezzi, P. L. Portaluri (curr.), *La coesione politico-territoriale*, Firenze 2016, 9 ss; G. L. C. Provenzano, *La solitudine della coesione. Le politiche europee e nazionali per il Mezzogiorno e la mancata convergenza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 3 (2015) 493-550; S. Cimini, M. D’Orsogna (curr.), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli 2011, 3ss.; L. Simonetti, *Dal riequilibrio alla coesione: l’evoluzione delle politiche territoriali dell’Unione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2-3 (2006) 415ss.; F. Balducci Romano, *Unione Europea e Regioni. Ruolo delle autonomie regionali ed intermediazione dello Stato nell’elaborazione ed attuazione del diritto comunitario secondo la L. cost 3/2001*, in L. Mezzetti (cur.), *La Costituzione delle Autonomie*, Napoli 2004; R. Sapienza (cur.), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Catania 2003, 1ss.; G. Tesauro, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie*, in A. Predieri (cur.), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell’Unione europea: atti del Convegno Firenze, 12-13 maggio 1995*, Milano 1996, 123ss.

² Tra gli altri: A. Claroni, *Le misure di intervento per il Mezzogiorno. I decreti «Mezzogiorno» e «crescita»* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 4 (2017) 795ss.; G. Gallia, *La politica per le infrastrutture e gli interventi per la coesione territoriale nei recenti provvedimenti per il Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 4 (2017) 837ss.

operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese in detti luoghi, sono state disciplinate all'art.4 e ss. del medesimo decreto le procedure, le condizioni e le modalità per l'istituzione delle zone economiche speciali (ZES)³.

In forza della definizione prescritta dal D.L. 91/2017, art.4, comma 2, «per ZES si intende una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa».

Trattasi, dunque, di aree geograficamente delimitate, beneficiarie di specifiche agevolazioni fiscali ed amministrative⁴, il cui elemento “naturale” è individuato nell'imprescindibile presenza di almeno

³ Sul tema: P. Barabino, *Nuove prospettive per le zone franche: la ricerca di un paradigma*, in *Rivista di Diritto Tributario* 6 (2021) 531ss.; P. Barabino, *Le zone franche nel diritto tributario*, Torino 2020, 3ss.; C. Cipollini, *Le zone economiche speciali: inquadramento sistematico e profili sostanziali* in *Diritto e pratica tributaria internazionale* 1 (2020) 81 ss.; A. Berlinguer (cur.), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Torino 2018, 3ss.; M. Menicucci, *Le zone economiche speciali...due anni dopo*, in *Rivista del diritto della navigazione* 1 (2020) 352ss.; M. Menicucci, *Le zone economiche speciali (ZES) fra normativa nazionale e piani di sviluppo strategici regionali*, in *Rivista del diritto della navigazione* 1 (2018) 273ss.; P. Marzano, *L'istituzione delle Zone Economiche Speciali. Una prima analisi dell'enorme di attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1 (2018) 133ss.; E. Zizzo, *Le zone economiche speciali: trasuccesso europeo e débâcle italiana* in *Annali del Dipartimento Jonico*, Bari 2018, 487ss.; M. D'Amico, *Le zone economiche speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, in *Dir. comunitario scambi internaz.* (2016) 577ss.; T. Kono, K. Kagami, *The Structure and Functions of Special Economic Zones*, in J. Basedow and T. Kono (curr.), *Special Economic Zones Law and Policy Perspectives*, Tübingen 2016; G. Akinci, J. Crittle, *Special Economic Zone: Performance, Lessons Learned, and Implication for Zone Development in Foreign Investment Advisory Service (FIAS) occasional paper*, Washington 2008, 9ss. Con riferimento alle finalità dell'istituzione delle zone economiche speciali in Italia, ossia di promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, si veda: D. Miotti, *Zone Economiche Speciali per accelerare i processi di sviluppo delle Regioni del Sud appartenenti all'area della convergenza e non solodi quelle*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 4 (2017) 1001ss.; E. Forte, *Logistica economica, portualità e Zone Economiche Speciali per lo sviluppo del Mezzogiorno* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 4 (2017) 969ss.

⁴ Ai sensi del D.L. 91/2017, art.5 ss.mm.ii, rubricato «Benefici fiscali e semplificazioni», «Le nuove imprese e quelle già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES, possono usufruire delle seguenti tipologie di agevolazioni: a) l'attività economica nelle ZES è libera, nel rispetto delle norme nazionali ed europee sull'esercizio dell'attività d'impresa. Al fine di semplificare ed accelerare l'insediamento, la realizzazione e lo svolgimento dell'attività economica nelle ZES sono disciplinati i seguenti criteri derogatori alla normativa vigente, procedure semplificate e regimi procedurali speciali applicabili. Per la celere definizione dei procedimenti amministrativi, sono ridotti di un terzo i termini di cui: agli articoli 2 e 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241; al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS) e autorizzazione integrata ambientale (AIA); al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA); al codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, in materia di autorizzazione paesaggistica; al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in materia edilizia; alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di concessioni demaniali portuali; a-bis) nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 5-bis, eventuali autorizzazioni, licenze, permessi, concessioni o nulla osta comunque denominati la cui adozione richiede l'acquisizione di pareri, intese, concerti o altri atti di assenso comunque denominati di competenza di più amministrazioni sono adottati ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 241 del 1990; i

termini ivi previsti sono ridotti della metà e sono altresì ridotti alla metà i termini di cui all'articolo 17-bis, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n. 241; a-ter) presso ogni Commissario straordinario di cui all'articolo 4, comma 6, opera uno sportello unico digitale presso il quale i soggetti interessati ad avviare una nuova attività soggetta all'autorizzazione unica di cui all'articolo 5-bis, presentano il proprio progetto. Lo sportello unico è reso disponibile anche in lingua inglese e opera secondo i migliori standard tecnologici, con carattere di interoperabilità rispetto ai sistemi e alle piattaforme digitali in uso presso gli enti coinvolti nell'istruttoria del procedimento. Ciascun Commissario rende noto, con avviso pubblicato nel proprio sito internet istituzionale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, la data a partire dalla quale lo sportello è reso disponibile. Nelle more della piena operatività dello sportello unico digitale, le domande di autorizzazione unica sono presentate allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) territorialmente competenti di cui all'articolo 38 comma 3 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133, che le trasmette al Commissario con le modalità determinate mediante accordo tra questo e gli entititolari dei SUAP; a-quater) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita la Cabina di regia ZES, presieduta dal Ministro per il Sud, Autorità politica delegata per la coesione territoriale e composta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro per la pubblica amministrazione, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dello sviluppo economico, dai Presidenti delle regioni e delle province autonome e dai presidenti dei Comitati di indirizzo delle ZES istituite, nonché dagli altri Ministri competenti in base all'ordine del giorno. Alle riunioni della Cabina di regia possono essere invitati come osservatori i rappresentanti di enti pubblici locali e nazionali e dei portatori di interesse collettivi o diffusi. L'istruttoria tecnica delle riunioni della Cabina di regia, che si avvale a tal fine del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, riguarda principalmente la verifica e il monitoraggio degli interventi nelle ZES, sulla base dei dati raccolti ai sensi del comma 6. Alla prima riunione della Cabina di regia è altresì approvata la delibera recante il regolamento di organizzazione dei lavori della stessa; a-quinquies) entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ogni regione interessata può presentare al Ministro per il Sud, Autorità politica delegata per la coesione territoriale una proposta di protocollo o convenzione per l'individuazione di ulteriori procedure semplificate e regimi procedurali speciali. La proposta individua dettagliatamente le procedure oggetto di semplificazioni, le norme di riferimento e le amministrazioni locali e statali competenti ed è approvata dalla Cabina di regia di cui alla lettera a-quater). Sono parti dell'accordo o protocollo la regione proponente e le amministrazioni locali o statali competenti per ogni procedimento individuato; a-sexies) nelle ZES e nelle ZES interregionali possono essere istituite zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, e dei relativi atti di delega e di esecuzione. La perimetrazione di dette zone franche doganali, il cui Piano di Sviluppo Strategico sia stato presentato dalle regioni proponenti entro l'anno 2019, è proposta da ciascun Comitato di indirizzo entro il 31 dicembre 2023 ed è approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla proposta; a-septies) al fine di incentivare il recupero delle potenzialità nell'Area portuale di Taranto e sostenere l'occupazione, è istituita la Zona franca doganale interclusa ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, la cui perimetrazione è definita dall'Autorità di sistema portuale del Mare Ionio ed approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. b) accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della ZES di cui all'articolo 4, comma 5, alle condizioni definite dal soggetto per l'amministrazione, ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni, nel rispetto della normativa europea e delle norme vigenti in materia di sicurezza, nonché delle disposizioni vigenti in materia di semplificazione previste dagli articoli 18 e 20 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169. 1-bis. I termini di cui al comma 1 previsti per il rilascio di autorizzazioni, approvazioni, intese, concerti, pareri, concessioni, accertamenti di conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, nulla osta ed atti di assenso, comunque denominati, degli enti locali, regionali, delle amministrazioni centrali nonché di tutti gli altri competenti enti e agenzie sono da considerarsi perentori. Decorso inutilmente tali termini, gli atti si intendono resi in senso favorevole. 2. In relazione agli investimenti effettuati nelle ZES, il credito d'imposta di cui all'articolo 1, commi 98 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2022 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 100 milioni di euro. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al medesimo articolo 1, commi 98 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. ((Il credito di imposta è esteso all'acquisto di terreni e all'acquisizione, alla realizzazione ovvero all'ampliamento di immobili strumentali agli investimenti. Per rafforzare la struttura produttiva delle Zone economiche speciali (ZES) mediante lo strumento agevolativo «Contratti di sviluppo» di cui all'articolo 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è stanziata la somma complessiva di 250 milioni di euro, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) programmazione 2021-2027, di cui 50 milioni per il 2022 e 100 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024. Le predette risorse sono assegnate con delibera CIPESS al Ministero dello sviluppo economico, nell'ambito del Piano di sviluppo e coesione, programmazione 2021/2027, di competenza del predetto Ministero, con specifica destinazione al finanziamento aggiuntivo delle iniziative imprenditoriali nelle ZES. Il Ministero dello sviluppo economico, di intesa con il Ministero per il Sud e la coesione territoriale, definisce con apposite direttive le aree tematiche e gli indirizzi operativi per la gestione degli interventi, nonché

un'area portuale⁵, così come definita dalla normativa europea di riferimento, ovvero dalla sussistenza di un nesso economico funzionale⁶.

Le modalità di istituzione di una ZES, la sua durata, i presupposti generali per l'identificazione e la delimitazione dell'area nonché i criteri che ne disciplinano l'accesso e le condizioni speciali ovvero il coordinamento generale degli obiettivi di sviluppo sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle

le modalità di vigilanza e monitoraggio sull'attuazione degli interventi finanziati e sui risultati conseguiti. La valutazione delle singole iniziative segue criteri di massima semplificazione e riduzione dei tempi, secondo quanto già previsto dai decreti di cui all'articolo 3 comma 4, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.) 2-bis. Gli interventi relativi agli oneri di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, per le imprese beneficiarie delle agevolazioni che effettuano gli investimenti ammessi al credito d'imposta di cui al comma 2, sono realizzati entro il termine perentorio di novanta giorni dalla presentazione della relativa istanza da parte delle imprese ai gestori dei servizi di pubblica utilità. In caso di ritardo si applica l'articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. 3. Il riconoscimento delle tipologie di agevolazione di cui ai commi 1 e 2 è soggetto al rispetto delle seguenti condizioni: a) le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nell'area ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti; b) le imprese beneficiarie non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento. 4. L'agevolazione di cui al comma 2 è concessa nel rispetto di tutte le condizioni previste dal Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, e in particolare di quanto disposto dall'articolo 14; agli adempimenti di cui all'articolo 11 del medesimo Regolamento provvede il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno. 5. Agli oneri derivanti dai commi 2, 3 e 4 valutati in 25 milioni di euro nel 2018; 31,25 milioni di euro nel 2019 e 150,2 milioni di euro nel 2020 si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione programmazione 2014-2020 di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Le risorse di cui al periodo precedente sono imputate alla quota delle risorse destinata a sostenere interventi nelle regioni di cui all'articolo 4, comma 4. 6. L'Agenzia per la coesione territoriale assicura, con cadenza almeno semestrale, il monitoraggio degli interventi e degli incentivi concessi, riferendo al Presidente del Consiglio dei ministri, o al Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, sull'andamento delle attività e sull'efficacia delle misure di incentivazione concesse, avvalendosi di un piano di monitoraggio concordato con il soggetto per l'amministrazione di cui all'articolo 4, comma 6, sulla base di indicatori di avanzamento fisico, finanziario e procedurale definiti con il decreto di cui all'articolo 4, comma 3. L'Agenzia per la coesione affida i servizi tecnologici per la realizzazione dello sportello unicodigitale e per la sua messa in funzione, mediante procedura di evidenza pubblica, ovvero si avvale, mediante convenzione, di piattaforme già in uso ad altri enti o amministrazioni. Gli oneri, nella misura massima di 2,5 milioni di euro, sono posti a carico del PON Governance 2014/2020 e in particolare sulla quota React UE assegnata al programma nello specifico Asse di Assistenza Tecnica e Capacità amministrativa di cui alla Decisione della Commissione Europea C(2021) 7145 del 29 settembre 2021». Sul tema dei benefici fiscali: Barabino, *Nuove prospettive* cit. 531ss.; Cipollini, *Le zone* cit. 81 ss.; A. Giovanardi, *Sulla ragionevolezza delle agevolazioni fiscali collegate allo svolgimento dell'attività economica in un determinato territorio: dalle zone franche urbane alla riduzione dell'imposta sul reddito per le nuove iniziative imprenditoriali nelle zone economiche speciali*, in *Giurisprudenza delle imposte* 3 (2021) 2ss.

⁵ Sul tema della portualità in riferimento alle ZES: E. Pujia, *La riforma del sistema portuale e della logistica come preconditione alle ZES*, in Berlinguer (cur.), *Porti* cit. 45ss.; A. Berlinguer, *Portualità e Zes: verso un modello italiano*, in Berlinguer (cur.), *Porti* cit. 53ss.; A. F. Uricchio, *Zone economiche speciali e fiscalità portuale tra incentivi fiscali e modelli di prelievo*, in Berlinguer (cur.), *Porti* cit. 75ss.; V. Corbelli, D. Pappadà, *Porti, fisco e ambiente: un trinomio inscindibile*, in Berlinguer (cur.), *Porti* cit. 93ss.

⁶ Cfr. D.P.C.M. 12 del 12/01/2018, art.3.1. Il nesso economico funzionale tra aree non territorialmente adiacenti sussiste qualora vi sia la presenza, o il potenziale sviluppo, di attività economico-produttive, indicate nel Piano di sviluppo strategico, o di adeguate infrastrutture di collegamento tra le aree interessate.

infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata⁷.

Tali procedure sono, quindi, state definite con il D.P.C.M. n.12 del 25 gennaio 2018.

In particolare, ai sensi dell'art.5, comma 1, le proposte di istituzione delle ZES, corredate da un piano di sviluppo strategico⁸, sono presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri dal Presidente della regione, sentiti i sindaci delle aree interessate e nel rispetto delle procedure di cui al medesimo decreto. I territori di norma costituenti le zone economiche speciali sono porti, aree retroportuali, anche di carattere produttivo e aeroportuale, piattaforme logistiche e Interporti e mai zone residenziali. Ciascuna regione può presentare una proposta di istituzione di una ZES nel proprio territorio, o al massimo due proposte ove siano presenti più aree portuali e laddove ricorrano le condizioni previste dalla legge. Le regioni che non posseggono aree portuali aventi tali caratteristiche possono presentare istanza di istituzione di una zona economica speciale solo in forma associativa, qualora contigue, o in associazione con un'area portuale avente le caratteristiche normativamente prescritte. In ogni caso, l'area complessiva destinata alla ZES non può eccedere la superficie massima indicata per la regione dalla legge⁹.

Ferma tale perimetrazione, nel caso italiano, le zone economiche speciali, quindi, possono articolarsi in maniera differenziata a seconda del territorio in cui esse sono istituite¹⁰. Si consideri, ad esempio, la multiforme configurazione delle ZES regionali e interregionali o la diversa estensione geografica ed urbanistica delle stesse¹¹.

⁷ Cfr. D.L. 91 del 20/06/2017, art.4.3, convertito in L. 123 del 03/08/2017.

⁸ Cfr. D.P.C.M. 12 del 25/01/2018, art.6, «Requisiti delle proposte e Piano di sviluppo strategico».

⁹ Cfr. D.P.C.M. 12 del 25/01/2018, art.3. Interessante è lo spunto contenuto nel Piano di sviluppo strategico della Sicilia Occidentale secondo cui una regione come la Sicilia, che ha più porti con le caratteristiche richieste (Catania, Gela, Messina, Milazzo, Siracusa, Trapani) ricadenti nella rete globale (“comprehensive”) di cui al Reg. n. 1315/2013/UE e due (Palermo e Augusta) in quella centrale (core), può quindi presentare almeno 2 proposte di istituzione di ZES. Secondo il medesimo piano, dunque, la recente istituzione dell'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto, qualora fosse emendato il quadro normativo esistente, potrebbe addirittura far ipotizzare in futuro l'istituzione di una terza Zes, con base a Messina e caratura interregionale con la Calabria.

¹⁰ In particolare, con riguardo alla perimetrazione geografica, si veda Cipollini, *Le zone* cit. 100ss., il quale evidenzia la possibilità di operare in concreto la perimetrazione delle ZES attraverso differenti modalità, non unicamente coincidenti con la costruzione di una barriera artificiale.

¹¹ L'analisi, infatti, dei singoli Piani strategici fino ad ora presentati dalle regioni per l'istituzione delle rispettive zone economiche speciali mostra l'utilizzo di differenti criteri utilizzati per l'individuazione delle aree da sottoporre alla disciplina. Con riferimento, nello specifico, al piano di sviluppo strategico della regione Campania, le aree rientrate nel perimetro della ZES sono state individuate in un'ottica di equilibrio territoriale e di inquadramento urbanistico delle aree oltre che di collegamento economico-funzionale con le aree portuali e, in particolare, con il porto di Napoli. Le aree selezionate sono state, quindi: il Porto di Napoli, il porto di Salerno e il porto di Castellammare di Stabia; le aree a vocazione industriale di Napoli Est e l'area di Bagnoli; gli aeroporti di Napoli e Salerno-Costa d'Amalfi; gli interporti di Nola (Campano) e di Marigliano (Sud Europa); la piattaforma logistica di Contrada Olivola; l'area industriale e logistica di Valle Ufita; le aree ASI di Nola, Pomigliano, Acerra, Marigliano, Aversa Nord, Castellammare, Salerno, Battipaglia, Fisciano, Ponte Valentino; le aree PIP di Nocera e Sarno.

Invero, l'elemento della selettività territoriale e, dunque, la perimetrazione della "zona speciale" assumono in un simile contesto un ruolo essenziale, laddove si considerino gli obiettivi perseguiti con l'istituzione della ZES stessa e la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

L'obiettivo del legislatore nazionale è, infatti, quello di concorrere con l'istituzione delle zone economiche speciali allo sviluppo economico e sociale di territori che presentano uno svantaggio in tali termini, al fine di ristabilire l'equilibrio tra detti luoghi e le altre aree del Paese.

Una giusta individuazione della zona è, quindi, passaggio cruciale¹².

In tal senso, dunque, occorrerà, di certo, una chiarificazione in riferimento ai recenti approdi normativi¹³ in tema di ripermetrazione di una zona economica speciale già istituita. Il legislatore ha, infatti, previsto un sistema straordinario di modificazione delle aree individuate, improntato al principio di massima semplificazione e celerità, da attivarsi su iniziativa del Commissario straordinario del Governo¹⁴ della ZES medesima, senza tuttavia illustrare o definire al contempo quando e in quali circostanze possa ricorrersi ad una rimodulazione della "zona speciale". Tali esigenze, almeno per ora lasciate alla discrezionalità dell'organo di governo della zona economica speciale, occorre siano definite nello specifico, attese le conseguenze sul territorio e sugli operatori economici che derivano dall'inclusione di una data area all'interno della ZES.

Una corretta definizione geografica è, dunque, fondamentale per lo sviluppo non solo del luogo in cui la zona economica speciale è inserita ma, più in generale, nel caso di buon funzionamento di tali strumenti, dell'intero Paese. Non sorprende, quindi, che, al fine di perseguire efficacemente gli obiettivi del legislatore nazionale, la scelta dei singoli luoghi da sottoporre alla disciplina derogatoria sia stata affidata agli enti locali (e al Commissario straordinario del Governo), custodi delle effettive esigenze e potenzialità urbanistiche dei territori locali.

¹² Marzano, *L'istituzione* cit. 137-138.

¹³ D.L. 36 del 30/04/2022, il quale all'art.37 prescrive che: «Con il medesimo decreto è definito, in via generale, una procedura straordinaria di revisione del perimetro delle aree individuate, improntata al principio di massima semplificazione e celerità, da attivarsi su iniziativa del Commissario di cui al comma 6, fermo il limite massimo delle superfici fissato da ciascuna regione, in coerenza con le linee e gli obiettivi del Piano di sviluppo strategico. La proposta di revisione, in relazione alle singole ZES, è approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, sentita la Regione».

¹⁴ Il soggetto per l'amministrazione dell'area ZES è identificato in un Comitato di indirizzo composto da un commissario straordinario del Governo, che lo presiede, dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, da un rappresentante della regione, o delle regioni nel caso di ZES interregionale, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché da un rappresentante dei consorzi di sviluppo industriale, di cui all'articolo 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, ovvero di quelli costituiti ai sensi della vigente legislazione delle regioni a statuto speciale, presenti sul territorio. Il Commissario straordinario del Governo è nominato con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, d'intesa con il Presidente della Regione interessata.

L'iter per l'istituzione della zona economica speciale si conclude, quindi, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'articolo 4, comma 5, del decreto-legge n. 91/2017¹⁵.

1.1.- La localizzazione europea delle ZES: compatibilità con il divieto di aiuti di Stato.

Ai sensi del D.L. 91/2017, art.4, comma 4, le proposte di istituzione di una zona economica speciale possono essere presentate solo dalle regioni meno sviluppate o in transizione, ovvero ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 107 TFUE, lett.a) e c)¹⁶.

La norma, infatti, accanto al divieto generale di aiuti di Stato, che sancisce l'incompatibilità con il mercato interno di qualunque aiuto concesso dagli Stati o mediante risorse statali che falsi o minacci di falsare la concorrenza, prevede anche una graduazione del divieto medesimo. Sono individuate talune fattispecie che, pur configurandosi in astratto come aiuti di Stato, in concreto sono passibili di non integrare un'ipotesi vietata.

La localizzazione delle ZES sul territorio nazionale non può prescindere dalla necessaria valutazione di compatibilità delle stesse con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato¹⁷.

Ed invero, l'istituzione a favore esclusivamente di determinate imprese di misure agevolate potrebbe comportare effetti pregiudizievoli sul mercato unico europeo, in violazione, dunque, delle regole prescritte dall'art. 107 TFUE¹⁸.

¹⁵ La medesima disciplina è prevista, dal D.P.C.M. 12 del 25/01/2018, art.5.2, anche per l'istituzione delle zone economiche speciali interregionali. Le proposte di istituzione di ZES interregionali sono presentate, secondo le forme stabilite dai rispettivi ordinamenti regionali, al Presidente del Consiglio dei ministri, con una proposta congiunta dei Presidenti delle regioni interessate, sentiti i sindaci delle aree interessate, nel rispetto dei requisiti di cui agli articoli 3, 4 e 6.

¹⁶ Del pari, il D.P.C.M. 12 del 25/01/2018, art.5.1 prescrive che «Le proposte di istituzione di una ZES sono presentate, nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, secondo le forme stabilite dai rispettivi ordinamenti regionali, al Presidente del Consiglio dei ministri, dal presidente della regione, sentiti i sindaci delle aree interessate, nel rispetto dei requisiti di cui agli articoli 3 e 6».

¹⁷ In questo senso si era espresso il Consiglio di Stato, con parere n.134 della sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 21 dicembre 2017, con riguardo allo Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, concernente l'istituzione di Zone Economiche Speciali (ZES). Nello specifico, i Giudici di Palazzo Spada rilevavano che: «nel complesso, la procedura di istituzione delle singole ZES non prevede una verifica della compatibilità del provvedimento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato (art. 107 TFUE, orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale, disciplina in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, disciplina degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, ecc.), né in relazione ai benefici concessi, né all'area interessata dal regime di favore».

¹⁸ L'art. 107 TFUE statuisce che: «1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. 2. Sono compatibili con il mercato interno: 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; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessaria compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera. 3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quelle delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno

È evidente, quindi, che la localizzazione delle zone economiche speciali nei territori degli Stati membri dell'Unione non possa prescindere dalla puntuale applicazione delle norme europee in materia. L'analisi comparata delle stesse evidenzia, infatti, il sempre necessario intervento delle istituzioni sovranazionali ai fini della legittimità europea dei benefici ivi riconosciuti. Così, nel caso della Lettonia, la Commissione ha ritenuto compatibile con il mercato unico, e quindi espressamente autorizzato, il regime fiscale istituito nelle SEZ, ai sensi dell'art. 107, par.3, lett. a) TFUE. Del pari, nel caso della Polonia, le ZES sono state oggetto di negoziati nella procedura di ingresso dello stesso Stato nell'Unione Europea, comportando una parziale rimodulazione del regime fiscale ivi previsto. Pertanto, affinché l'introduzione delle zone economiche speciali anche nell'ordinamento giuridico nazionale fosse lecita e non violasse la disciplina europea prevista in materia, il legislatore ha espressamente disciplinato il meccanismo di compatibilità con le norme sovranazionali nella medesima disposizione istitutiva delle ZES.

Occorre, tuttavia, evidenziare che l'art. 5, comma 4 del D.L. 91/2017 demanda la compatibilità della misura agevolata del credito di imposta alle condizioni previste dal Regolamento (UE) n.651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, in particolare a quanto disposto dall'articolo 14¹⁹.

In forza di tale disposizione, le misure di aiuto a finalità regionale agli investimenti sono considerate automaticamente compatibili con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE e, pertanto, sono esentate dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato, purché soddisfino le condizioni di cui al medesimo articolo e al capo I del Regolamento succitato.

Nel caso dell'Italia, la Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020, approvata dalla Commissione Europea il 16 settembre 2014²⁰, ha individuato quali regioni ammissibili alle deroghe previste dall'art.107, par. 3, lett.a TFUE la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna, il Molise e l'Abruzzo alle deroghe di cui all'art.107, par. 3, lett.c TFUE.

Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti 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; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione».

¹⁹ Sulla compatibilità tra la disciplina degli aiuti di Stato e l'istituzione delle zone economiche speciali, si veda: Berlinguer, *Porti* cit. 14ss., Cipollini, *Le zone* cit. 91ss; Barabino, *Nuove prospettive* cit. 562ss., il quale, nello specifico, evidenzia che: «mentre il credito d'imposta per gli investimenti effettuati nelle ZES per beni strumentali nuovi diviene immediatamente compatibile (alla luce del combinato disposto dai commi 2 e 4 dell'art.5, del D.L. n.91/2017, conv. L. n.123/2017) in forza del "solco" tracciato dall'art.14 sugli aiuti a finalità regionale agli investimenti del Regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC, Reg. UE n.651/2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE), la riduzione delle imposte sui redditi sfrutta la compatibilità tipica degli aiuti *de minimis*: sarebbe invece auspicabile elevare la "dignità" di tale aiuto al funzionamento al rango di una misura rilevante, anch'essa rispettosa dei principi sovranazionale in ragione di specifica autorizzazione della Commissione europea o, meglio, dell'attuazione delle opportunità offerte dal RGEC»

²⁰ In Gu – Ue n. C 369 del 17 ottobre 2014.

In ragione della norma suesposta e, dunque, sulla scorta del disposto normativo di cui al DPCM n.12/2018, sono state istituite in Italia otto zone economiche speciali: ZES Abruzzo, ZES Calabria, ZES Campania, ZES Ionica interregionale Puglia-Basilicata, ZES Adriatica interregionale Puglia-Molise, ZES Sicilia Orientale, ZES Sicilia Occidentale e ZES Sardegna.

2.- Problemi definitivi: verso una “perimetrazione” concettuale?

Dalla lettura delle norme suindicate, in particolare con riguardo alla delimitazione spaziale e concettuale delle ZES, sembrano essere manifesti al legislatore italiano gli elementi caratterizzanti tali zone.

Eppure, l'apparente chiarezza della disposizione citata cela, in realtà, una non sempre limpida individuazione e perimetrazione di zona economica speciale.

La consolidata percezione delle ZES o SEZs (“special economic zones”) quali catalizzatori di investimenti esteri ovvero di strumenti certi di sviluppo economico ed occupazionale²¹ ha determinato la proliferazione, in più di 140 paesi, del fenomeno²².

Di conseguenza, posta la peculiarità normativa dei singoli Stati in riferimento all'istituzione, gestione e funzionamento di tali aree, ne è scaturita un'applicazione eterogenea dell'istituto, che suggerisce la ricerca di una possibile definizione comune di zona economica speciale, al fine di evidenziare eventuali profili giuridici tipici caratterizzanti il fenomeno nazionale.

Tuttora, manca una disposizione normativa, sia a livello internazionale che europeo, che definisca in maniera puntuale ed armonizzata il concetto.

Così, ad esempio, in Polonia, le zone economiche speciali sono individuate come aree separate e non residenziali del territorio nazionale, gestite da società controllate a livello statale o regionale, la cui istituzione è finalizzata alla riduzione dei tassi di disoccupazione, al progresso di specifiche attività industriali ovvero allo sviluppo dell'economia nazionale. In Cina, invece, l'istituto, connotato da una

²¹ In argomento: R. Narula, J. X. Zhan, *Using special economic zones to facilitate development: policy implications*, in *Transnational corporations. Investment and development* 26.2 (2019) 1ss.; A. Aggarwal, *Sezs and economic transformation: towards a developmental approach*, in *Transnational corporations. Investment and development*, 26.2 (2019) 27ss.; S. Frick, A. Rodríguez-Pose, *Are special economic zones in emerging countries a catalyst for the growth of surrounding areas?* in *Transnational corporations. Investment and development* 26.2 (2019) 75ss.

²² Secondo una recente stima, nel mondo vi sarebbero circa 5400 zone economiche speciali in funzione, diffuse in più di 140 economie. UNCTAD, *World investment report: Special economic zone*, New York 2019, 137: «SEZs are used by more than 140 economies around the world, almost three quarters of developing economies and almost all transition economies. Their number has grown rapidly in recent years, and at least 500 more are in the pipeline. Most SEZs are multi-activity zones. Industry-specialized zones and zones focusing on innovation are concentrated in more advanced emerging markets. Most developed-country SEZs focus primarily on logistics. The use of zones by countries at different stages of industrialization shows a clear SEZ development ladder. UNCTAD's inventory for this report includes at least 5,383 SEZs in 147 economies (tables IV.2 and IV.3)».

vasta estensione territoriale, si caratterizza per la capacità di mutamento e adattamento, territoriale e istituzionale, alle esigenze dell'economia locale²³.

Se, dunque, come sembra essere anche per il legislatore italiano, da un lato, le zone economiche speciali sono state associate ad uno specifico modello fiscale, amministrativo e regolamentare, dall'altro, sovente si è fatto riferimento alle stesse quali strumento sovrapponibile a quello delle zone franche²⁴ o quale fenomeno generale di enclave territoriale, atto ad inglobare quanti istituti simili rivestano le medesime caratteristiche²⁵.

In tal senso, la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD), aderendo all'idea che la proliferazione di franchigie territoriali abbia determinato in ambito internazionale un utilizzo incoerente di tale concetto ed al fine di favorire un'armonizzazione dello stesso, ha individuato, seppur in una fonte non vincolante, nelle zone economiche speciali un modello giuridico generale, centrato su tre profili tipici caratterizzanti. Trattasi di aree geograficamente delimitate, connotate dalla presenza di un supporto infrastrutturale e da un regime normativo chiaramente distinto da quello dello Stato in cui esse sono istituite. Secondo tale accezione, dunque, l'agevolazione concessa dal legislatore potrebbe risolversi indistintamente in un esonero puramente doganale o

²³ Sull'evoluzione e i mutamenti che hanno interessato le SEZ in Cina, Xiangming Chen, *Change and continuity in special economic zones: a reassessment and lessons from China*, in *Transnational corporations investment and development, Special Issue on Special Economic Zones* 26. 2 (2019) 49ss.

²⁴ In un recente studio del 2017 condotto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), in riferimento allo sviluppo delle ZES nei Balcani, si è ritenuto che i concetti di "special economic zone" e di "free zone" fossero equivalenti: «Special economic zones (also referred to as free zones) represent designated geographical areas within an economy, where business activity is subject to different rules from those prevailing in the rest of the economy. Those rules can pertain to investment conditions, trade, customs and taxes, etc. (Farole, 2011a)». OECD, *Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans*, 2017, 14.

²⁵ Sull'uso indistinto di tale concetto e sulla necessità di riorganizzazione terminologica dell'istituto, si veda F. Bost, *Special economic zones: methodological issues and definition in Transnational corporations investment and development, Special Issue on Special Economic Zones* 26. 2 (2019) 142ss., ove, nello specifico, sono evidenziate le ragioni e le conseguenze promananti da tale fenomeno: «The reason for this "terminological anarchy" is threefold. First, a lack of knowledge about the terminology used by different countries. Second, the desire of many countries to stand out from the rest by proposing different terms that more accurately reflect local realities. Third, the aspiration to present these SEZs in a more modern way (for instance, to take advantage of the vogue for "technology parks"), and at the same time to veil the bad reputation of free zones during the 1970s and 1980s. Indeed, the implementation of free zone programmes has often been accompanied by numerous abuses, particularly in terms of respect for labour rights (including the prohibition of unionization in free zones, laxer rules on working conditions and absence of sanction against unfair dismissals). However, the abundance of terms used makes it difficult for potential investors (domestic and especially foreign) to understand the nature of the zones or to compare countries. The adoption of the term "special economic zones" is intended to be more encompassing than "free zones", which no longer reflected the very wide variety of new "zones", especially those oriented towards specific technologies and new services (eg. health, tourism, security) and sustainable development. These include high-tech parks, science parks, science and technology zones, free economic zones, tourism development zones, green zones and safe zones, among others. However, it remains to be seen if the term SEZs will be adopted by all countries in order to facilitate greater terminology harmonization. Indeed, there is no recommendation to this effect in the UNCTAD report, which means that its systemization as a generic term will depend on voluntary uptake by country authorities».

piuttosto in ulteriori vantaggi fiscali e semplificazioni amministrative e regolamentari, a seconda della normativa nazionale di riferimento²⁶.

Così intese, le zone economiche speciali consentirebbero di rappresentare, in una nozione ben più ampia di quella delle zone franche, come tipicamente intese²⁷, modelli normativi fiscali ed amministrativi inevitabilmente differenziati in ragione del substrato regolamentare nazionale.

Tale rappresentazione, tuttavia, mal si coniugherebbe con quante legislazioni individuano nelle ZES specifici modelli di franchigia territoriale.

Così, ad esempio, per il legislatore italiano, le zone economiche speciali sono state riferite ad un particolare strumento fiscale ed amministrativo, connotato da profili giuridici sostanziali peculiari ed animato da specifiche finalità di sviluppo economico. In particolare, nel caso delle ZES istituite in Italia, infatti, al di là delle pur tipiche agevolazioni fiscali, la disciplina nazionale si caratterizza per l'impianto procedimentale differenziato ivi previsto. Ed invero, al fine di semplificare ed accelerare l'insediamento, la realizzazione e lo svolgimento dell'attività economica in tali aree, sono stati prescritti criteri derogatori alla normativa vigente, procedure semplificate e regimi procedimentali speciali. Basti considerare, a titolo esemplificativo, le deroghe ai termini ordinari di cui alla Legge 241/1990, alle regole in materia di appalti pubblici o piuttosto alla peculiare disciplina dell'autorizzazione unica. Viene altresì prescritta la possibilità di istituire all'interno del perimetro delle zone economiche speciali delle zone franche intercluse²⁸. Il legislatore nazionale, dunque, ha

²⁶ UNCTAD, *World investment report: Special economic zone*, New York 2019, 133ss. Secondo tale studio, per zona economica speciale deve intendersi «a geographically delimited areas within which governments facilitate industrial activity through fiscal and regulatory incentives and infrastructure support». Sulla scorta di tali elementi, dunque, è stato possibile escludere talune fattispecie non rientranti nel fenomeno, come definito dalla medesima organizzazione: «on the basis of the three criteria above, some types of economic zones commonly assimilated in or equated with SEZs either fall outside the definition or should be regarded as borderline candidates. Common industrial parks, which can be found in almost all urban agglomerations, especially in developed economies, have a clearly demarcated area and may even provide some publicly funded basic infrastructure, but they do not offer a special regulatory regime or incentives. With the exception of those in some Asian countries, which are combined with active clustering initiatives, they are generally not driven by a national industrial policy. Similarly, many science parks, which are particularly popular in developed countries (there are more than 360 in the European Union (EU), for example), occupy a defined area and enjoy infrastructure support (box IV.1). Unlike industrial parks, they are established».

²⁷ In tal senso, infatti, anche la Banca Mondiale ricomprende nella categoria delle SEZs diverse tipologie di zone franche, connotate da differenti elementi di specialità tali da legittimare deroghe ai normali regimi normativi: «Special economic zones (SEZs) have evolved into various forms and often are called by different names in different countries. A general definition of a special economic zone is a delimited geofigureic area within a country with a zone management providing infrastructure and services to tenant companies, where the rules for doing business are different—promoted by a set of policy instruments that are not generally applicable to the rest of the country (Ge 1999; Hamada 1974)». World Bank, *World Bank Group. 2017. Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*, Washington DC. 2017, 11.

²⁸ D.L. 91 del 20/06/2017, art. 5.1, lett. a-sexies: «nelle ZES e nelle ZES interregionali possono essere istituite zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, e dei relativi atti di delega e di esecuzione. La perimetrazione di dette zone franche doganali, il cui Piano di Sviluppo Strategico sia stato presentato dalle regioni proponenti entro l'anno 2019, è proposta da ciascun Comitato di indirizzo entro il 31 dicembre 2023 ed è approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla proposta».

cristallizzato nell'istituto delle ZES un ben preciso modello regolamentare, connotato da profili giuridici peculiari, ben diverso da uno strumento generale di beneficio fiscale.

È chiaro, quindi, che le definizioni di zona economica speciale rinvenibili in ambito internazionale non appianino – *rectius* accrescano – l'incertezza definitoria riguardante il fenomeno.

Neppure sembra agevole tentare di individuare eventuali profili giuridici tipici delle zone economiche speciali nelle regole europee in materia. Se, infatti, nelle fonti normative europee sono rinvenibili i presupposti e il regime delle zone franche e dei depositi doganali²⁹, lo stesso non può dirsi per le zone economiche speciali.

Eppure l'istituzione delle ZES inevitabilmente incide sull'apparato normativo unionale, attesa la necessaria compatibilità delle stesse, come evidenziato, con la disciplina in materia di aiuti di Stato.

Se, dunque, nella dinamicità dello scenario internazionale attuale non sembra possibile individuare una configurazione sistematica dell'istituto in esame, differente appare la questione nazionale. La dottrina maggioritaria ha, infatti, ricompreso il concetto di ZES (o SEZs) nell'insieme più ampio ed eterogeneo delle zone franche³⁰. In particolare, muovendo dalla ricostruzione di due macro categorie, quella delle zone franche c.d. classiche e delle zone franche c.d. d'eccezione, è stato sussunto in tale ultima fattispecie l'istituto in esame³¹. Le ZES, infatti, si caratterizzano per un regime giuridico "speciale", distinto da vantaggi finanziari ed amministrativi, differenti dal solo esonero dalla tariffa doganale³². Diversamente, quindi, dalle zone franche classiche, connotate (almeno in termini generali) da agevolazioni riguardanti l'imposizione dei dazi doganali e, talvolta, altri tributi indiretti, le zone

²⁹ Reg. Ue. 952/2013, art. 243 rubricato «Determinazione delle zone franche», il quale prescrive che: «Gli Stati membri possono destinare talune parti del territorio doganale dell'Unione a zona franca. Per ogni zona franca, lo Statomembro interessato stabilisce l'area interessata e i punti di entrata e di uscita».

³⁰ In questo senso: C. Buccico, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Diritto e pratica tributaria* 1 (2008) 108ss.; M. D'Amico, *La disciplina delle zone franche. Parte prima: la normativa comunitaria*, in *Dir. Comunitario e scambi internaz.* 3 (2011) 559ss.; Barabino, *Nuove prospettive* cit. 548ss.; Cipollini, *Le zone* cit. 98, ove si evidenzia che le ZES andrebbero considerate «come una *species* del più ampio *genus* delle zone franche, condividendo con quest'ultime tutti gli aspetti caratterizzanti di naturasostanziale. Anche le ZES, dunque, sono diretta espressione dello stesso sottosistema di norme che regola il fenomeno delle agevolazioni tributarie, avendo anch'esse una precisa funzione volta al raggiungimento di obiettivi di natura extrafiscale nell'ambito di specifiche finalità di carattere economico associate alla creazione di nuove imprese e allo sviluppo di quelle esistenti».

³¹ Cipollini, *Le zone* cit. 99, secondo cui: «l'istituto delle ZES appare oggi come uno strumento ibrido capace di ricomprendere i tratti distintivi di entrambe le categorie di zone franche sopra descritte. Difatti, è indubbio che il primo intervento del legislatore del d.l. n. 91 del 2017 ha plasmato i tratti essenziali di una zona franca d'eccezione ove l'unico beneficio fiscale risultava il credito d'imposta per le imprese, ovvero una misura atta ad incidere esclusivamente sull'imposizione diretta. Tuttavia, la successiva novella del 2018 – con la quale è stata introdotta la lett. a-sexies) all'art.5, 1° comma, d.l. n. 91 del 2017 – ha determinato un quadro più variegato ove gli elementi propri della zona franca d'eccezione si sommano agli ulteriori benefici fiscali riguardanti la sospensione delle imposte indirette; in altre parole, il richiamo alla possibilità di istituire zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (UE) n. 952 del 2013 all'interno del territorio delle ZES ha comportato una sostanziale sovrapposizione tra il modello della zona franca d'eccezione e quello della zona franca classica».

³² Cfr. D.L. 91 del 20/06/2017, art. 5.

franche d'eccezione si distinguerebbero per la previsione di ulteriori vantaggi di natura fiscale, oltre che di semplificazioni amministrative e benefici di carattere economico e sociale.

Tali distinguo, dunque, permettono di rintracciare i profili sostanziali di legittimità costituzionale, in particolare con riguardo ai principi di capacità contributiva e ragionevolezza, nella disciplina generale delle zone franche e delle agevolazioni tributarie di tipo territoriale, individuando al contempo, nella specificità delle agevolazioni ivi concesse ovvero dei fini perseguiti dal legislatore, le peculiarità delle zone economiche speciali istituite in Italia.

Se, da un lato, dunque, sembra possibile identificare le caratteristiche comuni alle definizioni proposte nell'elemento territoriale e nella previsione di regimi giuridici d'eccezione, dall'altro sembra difficile immaginare, almeno nello scenario attuale, una definizione giuridicamente univoca di zona economica speciale. Sulla scorta, infatti, di scelte di ordine sistematico rispetto all'ordinamento giuridico di riferimento ovvero in ragione di politiche interne di sviluppo economico, sono sussunti dai legislatori nazionali nell'istituto delle zone economiche speciali specifici modelli di vantaggio. Le inevitabili differenze normative circa l'istituzione, gestione e funzionamento di tali enclave territoriali ovvero le specificità dei regimi fiscali ed amministrativi adottati in tali zone comportano lo sviluppo di fenomeni differenti, che, in assenza di una disposizione normativa vincolante, occorre analizzare in concreto piuttosto che ricomprendere in una categoria astratta.

Abstract.- Quello delle zone economiche speciali è un fenomeno ormai diffuso in tutto il mondo. Il D.L. 91/2017 ha introdotto tale istituto anche nell'ordinamento giuridico nazionale. Se, tuttavia, sembrano essere certe le regole circa la localizzazione e perimetrazione di dette aree, lo stesso non può dirsi con riguardo alla "perimetrazione" concettuale dell'istituto. L'applicazione eterogenea delle ZES suggerisce, dunque, la ricerca di una possibile definizione comune di zona economica speciale, al fine di evidenziare eventuali profili giuridici tipici caratterizzanti il fenomeno nazionale.

Special economic zones phenomenon is nowadays worldwide spreading. The D.L. 91/2017 introduced it in the national legal system. Even though, the definition of rules of the above-mentioned areas seems to be clear and well-regulated, the same does not apply for the conceptual "perimeter" of the legal instrument. The heterogeneous application of SEZs suggests the search for a possible common definition of special economic zone, in order to highlight any typical legal profiles defining the national phenomenon.

Università degli Studi di Salerno