

## AUTORI

### Curatore ed autore

**Aldo Berlinguer** si è laureato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Siena con il massimo dei voti ed invito a pubblicare. Ha svolto vari soggiorni di studio all'estero e conseguito la *Licenciatura en derecho* presso l'Universidad central de Barcelona. Dottore di ricerca in Diritto comparato nell'Università di Firenze, frequenta il *Master of Laws in Common Law Studies* (LLM) presso la Georgetown University (Washington D.C.). Dal 2000 al 2002 è esperto nazionale distaccato presso il servizio giuridico della Commissione Europea. Dal 2005 è Professore ordinario di Diritto Comparato presso l'Università di Cagliari. Avvocato abilitato presso le magistrature superiori, si occupa di diritto europeo, civile e commerciale e dei trasporti. Dal 2013 al 2016 è stato Assessore alle Infrastrutture, trasporti, Ambiente e Territorio della Giunta Regionale della Basilicata. Attualmente è coordinatore della *task force* della Regione Puglia per l'istituzione delle Zone Economiche Speciali.

\*\*\*\*\*

### Autori

**Domenico Bagalà** è nato a Vibo Valentia. Si è laureato nel 1991 in Ingegneria Civile (Trasporti) presso l'Università degli Studi di Roma La Sapienza. Ha maturato anni di esperienza in Contship Italia e Eurogate S.A ricoprendo il ruolo di Presidente e Direttore Generale Porto Tangeri Marocco.

Dal maggio 2009 al maggio 2011 è stato Amministratore Delegato (CICT) Gruppo Contship Italia presso il Cagliari International Container Terminal. Dal Maggio 2011 è Amministratore Delegato Gruppo Contship Italia a Gioia Tauro – Medcenter Container Terminal (MCT) e Consigliere Amministrazione Contug Rimorchiatori Gioia Tauro. Da marzo 2016 è direttore del Progetto Esmeralda (Forte Village) Santa Margherita di Pula (CA).

**Giulia Chironi** è nata a Taranto il 20 ottobre 1984, ha conseguito presso l'Università degli studi di Bari laurea con lode in Giurisprudenza nel 2008 e diploma di specializzazione presso la "Scuola per le professioni legali" nel 2010; è

avvocato, dottore di ricerca in “P.A. dell’economia e delle finanze” presso l’Università degli Studi di Bari, nonché cultore della materia in diritto tributario presso il Dipartimento Jonico in “Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo”. Ha conseguito master in “Diritto e tecnica doganale e del commercio internazionale” nel 2015 e in “Selected issues of international taxation law” nel 2017. Ha avuto contratti con l’Autorità Portuale di Taranto per il progetto GIFT 2.0/2007-2013 nel 2015, con il Dipartimento Jonico per il progetto “Buone prassi e possibili incentivi fiscali per la valorizzazione degli attrattori turistico-religiosi pugliesi e tutela riflessa del paesaggio” nel 2016, con il Centro Internazionale Alti Studi Universitari per lo svolgimento delle attività dell’Osservatorio Regionale Rifiuti nel 2017; ha collaborato al Piano Strategico della Cultura della Regione Puglia per l’anno 2017.

**Vera Corbelli** è laureata in Geologia all’Università Federico II di Napoli con il massimo dei voti (1988), ha svolto e svolge la propria esperienza lavorativa: – presso l’Università degli Studi di Napoli con il Prof. Pescatore nell’ambito della geologia delle grandi aree – dominio sedimentario Appennino Meridionale; – presso la struttura scientifica a supporto del Commissariato per l’Emergenza del Bradisismo Area Flegrea; – nel ruolo (dal 2007) di Segretario Generale dell’Autorità di Bacino Nazionale Liri-Garigliano e Volturno e, dal 2009, assumendo anche il ruolo di coordinatore di processi di pianificazione e programmazione a livello di Distretto dell’Appennino Meridionale; – (dal 2014) in qualità di Commissario Straordinario per gli interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto; – (dal 2015) in qualità di Commissario Straordinario per l’attuazione dell’intervento di messa in sicurezza e gestione dei rifiuti pericolosi e radioattivi siti nel deposito ex Cemerad, nel territorio del Comune di Statte; – (dal 2015) in qualità di Commissario Straordinario per la progettazione, l’affidamento e la realizzazione dei lavori relativi al sistema depurativo dei comuni di Mondragone e Falciano del Massico; – (dal 2015) in qualità di Commissario Straordinario per la progettazione, l’affidamento e la realizzazione dei lavori relativi all’adeguamento funzionale dell’impianto di depurazione di Napoli Est; – (dal 2017) in qualità di Segretario Generale dell’Autorità di Bacino Distrettuale dell’Appennino Meridionale.

**Zeno D’Agostino** è manager, consulente, ricercatore e docente in economia del territorio, logistica e trasporto merci. Laureato in Scienze Politiche indirizzo economico presso l’Università di Padova con una Tesi di Eccellenza dal titolo “*Il ruolo della logistica nel capitalismo postfordista*”, attualmente è Presidente dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale, già Commissario Straordinario Autorità Portuale di Trieste dal 24 febbraio 2015; Componente Comitato Tecnico Scientifico corso ITS Logistica di Verona da luglio 2014; Componente del consiglio Direttivo di SOSLog – Associazione Nazionale per la Logistica Sostenibile dal 2009; Componente del Comitato Tecnico della rivista “Logistica” edizioni Tecniche Nuove – Milano; Docente di logistica e trasporti presso il master univer-

sitario di I livello ELEO “Economia e Lingue dell’Europa Orientale” di Ca’ Foscari sede di Treviso.

**May ElGendy** è funzionario del dipartimento per le Relazioni ed Investimenti presso il GAFI (General Authority For Investment), agenzia per la promozione degli investimenti in Egitto.

**Umberto Masucci** è laureato in Giurisprudenza con 110 e Lode, è stato presidente dell’ECASBA (Associazione Europea degli agenti marittimi), presidente dell’Ufficio di Promozione italiana per le Autostrade del Mare, presidente di FONASBA (Associazione mondiale degli agenti marittimi), presidente di FEDERAGENTI (Federazione nazionale agenti marittimi); nel 2005, nominato “shipping men of the year” in occasione del dinner internazionale a Genoa degli young Shipbrokers.

Attualmente ricopre, tra le altre, le seguenti cariche: Consigliere nazionale di Confcommercio, Membro Comitato Esecutivo Registro Italiano Navale, Vice Presidente della Federazione del Mare (Cluster marittimo-portuale italiano, Presidente del Propeller Club Port of Naples (150 soci dello shipping e del porto di Napoli), Presidente dell’International Propellers Club d’Italia (22 Clubs con oltre 1.400 soci dello shipping, dei porti e della logistica).

**Alessandro Panaro** è economista dei Trasporti, con particolare riferimento alle infrastrutture portuali e logistiche. Capo dell’Area di ricerca di SRM (Gruppo Intesa Sanpaolo) denominata “Maritime & Mediterranean Economy” che gestisce due Osservatori scientifici specializzati sui temi del Mare e dell’economia dei Paesi del Mediterraneo. Coordinatore di numerose ricerche che hanno visto la partecipazione di Università e Centri di Ricerca Italiani e Esteri tra cui le Università di Rotterdam, Amburgo e Anversa, lo Shanghai International Shipping Institute, il Certet Bocconi, Prometeia, Banca d’Italia. Autore di numerosi articoli e saggi su riviste scientifiche e specializzate nazionali ed internazionali. Docente a corsi di formazioni e master. Socio dell’International Propeller Club, della SIET (Società Italiana degli Economisti dei Trasporti e della Logistica) e del GEI (Gruppo Economisti di Impresa). Componente del Comitato Scientifico dell’Associazione per la Logistica Sostenibile (SOSLOG) e dell’IRGIT (Istituto di Ricerca sulla Geografia dell’Innovazione Territoriale dell’Università Federico II di Napoli). Speaker a numerosi convegni, seminari e meeting nazionali ed internazionali sui temi della portualità, della logistica e dello shipping.

**Daniela Pappadà** laureata con lode in Giurisprudenza, è dottore di ricerca in Diritto Privato Comparato e Diritto Privato dell’Unione Europea e avvocato. È stata vincitrice di bandi per progetti di supporto alla ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Cagliari. Ha collaborato e collabora: (dal 2013) con il Consorzio interuniversitario UniForma, con la Regione Basilicata per il progetto relativo a portualità, retroportualità e connessa fiscalità di vantaggio, (dal 2016)

con il Commissario Straordinario per gli interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto.

**Ugo Patroni Griffi** ha frequentato l'Università di Bari, Facoltà di Giurisprudenza, dove si è laureato con una tesi in diritto commerciale conseguendo il massimo dei voti (110/110), la lode e l'invito della Commissione a proseguire gli studi. È Professore ordinario di diritto commerciale ed avvocato; si occupa di Diritto commerciale e del commercio internazionale, Diritto societario, Diritto finanziario e bancario. Da aprile 2017 è stato nominato presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale di cui fanno parte i porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli.

**Sergio Prete** è Professore a contratto di Diritto della Navigazione presso la I<sup>^</sup> e la II<sup>^</sup> Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" dall'a.a. 2004-2005 all'a.a. 2013-2014 e di Management della Portualità dall'anno a.a. 2014/2015 a tutt'oggi presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". Ha partecipato come docente o relatore a numerosi master, forum, convegni e seminari anche a livello internazionale, in materia di diritto portuale e marittimo, dei trasporti e della logistica. Autore di tre monografie e di numerosi articoli e note a sentenza pubblicate sulle più importanti riviste italiane ed estere del settore marittimo e dei trasporti. Presidente dell'Autorità Portuale di Taranto dal 7.06.2011 al 12.07.2015. Commissario Straordinario dell'Autorità Portuale di Taranto dal 13.07.2015 al 07.11.2016. Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio dal 08.11.2016. Commissario Straordinario del Porto di Taranto, nominato con d.p.c.m. del 17 febbraio 2012, per la realizzazione degli interventi di adeguamento ed ampliamento infrastrutturale. Componente dell'"Expert Committee" dello Shanghai International Shipping Institute presso cui svolge anche attività di ricerca e docenza. Il 5 maggio 2016 ha ricevuto il premio *Anello di San Cataldo 2016* riservato a persone o realtà sociali che si contraddistinguono con la loro opera, a favore del bene della comunità in generale e/o di quello dei cittadini.

**Enrico Maria Pujia** attualmente ricopre l'incarico di Direttore Generale della *Direzione Generale per il Trasporto e le Infrastrutture Ferroviarie* presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Presso la stessa Amministrazione ha ricoperto, tra gli altri, l'incarico di Direttore Generale della Direzione Generale per la vigilanza sulle Autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, nonché quello di Direttore Generale della Direzione Generale per il Trasporto Marittimo e per vie d'acque interne. Laureato in Scienze Politiche, specializzato in Economia e Politiche dei trasporti ed in Diritto Internazionale Tributario ha collaborato con diverse università nazionali per la trattazione e la ricerca nelle materie economico-giuridiche connesse alle attività portuali, ai trasporti marittimi ed alla navigazione marittima ed interna. Ha partecipato, in rappresentanza del MIT, ai lavori di numerose organizzazioni internazionali (IMO, UE,

OIL etc.) per le materie inerenti il diritto internazionale marittimo e della navigazione. Per più di un decennio ha ricoperto gli incarichi di Focal Point nazionale presso la Commissione europea per lo Short Sea Shipping e di Focal Point nazionale per la Politica Marittima integrata europea.

**Víctor Manuel Sánchez Blázquez** è Professore di Diritto Finanziario e Tributario presso l'Università di Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), Decano Associato della Formazione continua e post-laurea della Facoltà di Scienze Giuridiche della medesima Università, coordinatore del Master in Diritto condotto in collaborazione con l'Illustre collegio degli avvocati di Las Palmas. Laureato in Giurisprudenza con lode presso l'Università Complutense di Madrid, nel 2012 è stato nominato Giudice supplente della Corte delle Isole Canarie Superiore. È membro di: Sezione di diritti e garanzie della Associazione spagnola dei consulenti fiscali (AEDAF), Gabinetto di Studi della Federazione spagnola delle Associazioni Professionali dei tributaristi e consulenti fiscali, Comitato Scientifico della Cattedra di REF e esperto del diritto tributario del Consiglio per la direzione e il coordinamento delle componenti tributarie del Blocco Finanziario canario dell'Agenzia delle Entrate delle Canarie. Ha insegnato in diversi gradi e corsi di dottorato dell'Università degli Studi ULPGC, dell'Istituto degli studi fiscali (Ministero delle Finanze) e in vari programmi di master e corsi post-laurea. È autore di diverse monografie e numerosi articoli e capitoli di libri, che hanno ricevuto alcuni riconoscimenti.

**Francesco Scialpi** è collaboratore dell'Università degli Studi di Bari ed assistente alla cattedra di Diritto Tributario presso il Dipartimento Jonico di Taranto. È laureato in Consulenza Professionale per le Aziende presso l'Università degli Studi di Bari e vincitore del Premio di studio *Global Thesis*. Nel 2016 svolge, sotto la direzione del prof. Antonio Felice Uricchio e del prof. José Andrés Rozas Valdés, attività di ricerca e redazione tesi presso l'Università di Barcellona; nel 2017, la casa editrice Cacucci pubblica, all'interno della Collana del Dipartimento Jonico dell'Università degli Studi di Bari, un estratto del lavoro svolto in Spagna, dal titolo "REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle *environmental policy*". È relatore all'interno di numerosi seminari e conferenze (tra cui, "Taranto, dal disastro ambientale alle ecoalternative" e "La fiscalità di vantaggio/compensativa nelle politiche di sviluppo ambientale: tra ZES e ZFU"). È componente della *Task Force* tecnico-operativa, incaricata di definire e redigere il piano strategico regionale, per l'istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES) in Puglia.

**Mounir Snoussi** è Professore presso la Facoltà di Scienze giuridiche, politiche e sociali di Tunisi, Università di Cartagine, esperto in Diritto internazionale economico e Diritto internazionale degli investimenti, membro del LR.DIERME (Istituto di ricerca in diritto internazionale ed europeo e in Relazioni Maghreb-Europa).

**Pietro Spirito** è laureato in Scienze Politiche presso l'Università Federico II di Napoli con il voto di 110/110 con lode, con una tesi di laurea in Economia Politica

sul Sistema Monetario Europeo. Dal 5 dicembre 2016 è Presidente dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale; da gennaio 2016 è Program Manager per l’area di Bagnoli Coroglio, Invitalia SpA e consigliere di Amministrazione dell’Interporto di Bologna; da giugno 2015 Presidente di Interporto Bologna SpA; da luglio 2012, Direttore Centrale Strategia di ATAC SpA; da febbraio 2011, Direttore Centrale Operazioni di ATAC SpA; da maggio 2009, Direttore Generale dell’Interporto di Bologna SpA; da settembre 2007, Direttore Generale della Fondazione e del Comitato Telethon; da novembre 2006 ad agosto 2007, Direttore Commerciale della Divisione Cargo di Trenitalia.

**Antonio Felice Uricchio** è Professore ordinario di diritto tributario nell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Dal 1° novembre 2013 è Rettore dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro. È stato Componente GEV ANVUR per l’Area giuridica, ha sempre condotto un’intensa attività di carattere istituzionale. È professore onorario presso l’Università di Concepcion de Uruguay. È socio onorario dell’Accademia Pugliese delle Scienze. È proponente e coordinatore di numerosi gruppi di ricerca nazionale e internazionale sui temi del diritto, dell’economia e dell’ambiente e di numerosi progetti di ricerca scientifica e di innovazione tecnologica finanziati dal PON MIUR, POR Puglia, altri bandi comunitari e ministeriali.

**Mohamed Azer Zouari** è ricercatore presso la Facoltà di Scienze giuridiche, politiche e sociali di Tunisi, Università di Cartagine e membro del LR.DIERME (Istituto di ricerca in diritto internazionale ed europeo e in Relazioni Maghreb-Europa) avendo discusso una tesi di dottorato sul “*Il principio di buona fede nel diritto internazionale degli investimenti*”.

## INTRODUZIONE

*Stefano Zunarelli*

Affrontare il tema delle zone economiche speciali significa, in via preliminare, esaminare le opportunità, i vantaggi e le criticità derivanti dalla loro costituzione e permanenza, avendo compiuta conoscenza della conformazione geografica del territorio, nonché degli aspetti economici pregressi e interessanti la zona, anche al fine di prevederne le potenzialità e la propensione del territorio a ricevere ogni elemento di sviluppo derivante da tali tipi di progetti.

In tale prospettiva, non ho potuto esimermi dall'analizzare il fenomeno partendo dai suoi elementi costitutivi che sono stati recentemente individuati all'interno della definizione contenuta al comma 2 dell'articolo 4 del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2017, n. 123. Il suddetto decreto ha definito la ZES come una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti, purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale. Sono, altresì, specificate le finalità che il decreto legge si propone, ovvero sia la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi che consentano lo sviluppo delle imprese già operanti in alcune aree del Paese, nonché l'insediamento di nuove imprese in dette aree.

Come chiaramente esplicitato, l'obiettivo su cui si basa la costituzione di una zona economica speciale risulta essere, non solo quello di migliorare le condizioni economiche dei territori ospitanti tali strumenti con conseguente aumento della domanda occupazionale, ma, soprattutto, quello di rilanciare la presenza di investitori stranieri, molto spesso disorientati dinanzi a procedure amministrative macchinose, fenomeni illeciti sconosciuti, ma fortemente radicati e un sistema di tassazione non competitivo. Come noto, l'esperienza internazionale delle ZES è stata particolarmente vincente poiché ha consentito lo sviluppo di aree territorialmente svantaggiate ed economicamente depresse – pensiamo alla Lettonia – e ha permesso l'insediamento di imprese manifatturiere e siderurgiche fortemente *export-oriented*, con conseguente aumento degli scambi commerciali internazionali.

L'apertura a dinamiche di rigenerazione territoriale e portate in auge attraverso regimi fiscali vantaggiosi e procedure amministrative semplificate ha indotto le istituzioni ad interrogarsi sulla possibilità di deroga al divieto comunitario relativo alla concessione degli aiuti di Stato, così come previsto all'art. 107 del Trattato sul

Funzionamento dell'Unione e, comunque, sulla possibilità di introdurre un margine di flessibilità alle politiche dell'UE in materia di concorrenza. Pur senza tralasciare questo aspetto, è stata al contempo avvertita l'esigenza di tener conto di altre politiche sviluppatesi in seno agli organismi comunitari, quali quelle in materia doganale, fiscale e la stessa coesione economico-sociale, al fine di contemperarle con le salde convinzioni createsi in materia di concorrenza.

Il panorama emerso ha mostrato la costituzione di più di 90 Zone Franche nei Paesi dell'Unione Europea e la capacità delle imprese, collocate in territori sino ad allora compromessi, di dare il proprio contributo all'evoluzione di strumenti rivolti alla promozione della loro posizione nel panorama internazionale e comunitario.

La sperimentazione europea e l'enucleazione di *best practices* ha dato fiducia al legislatore italiano che ha volto lo sguardo verso il Mezzogiorno ancora fortemente svantaggiato in termini di concorrenza rispetto alle altre aree dell'Unione Europea aventi problematiche analoghe (pensiamo all'Est Europa).

Su questi propositi è stato emesso il d.l. n. 91 del 2017 "*Resto al Sud*" il quale, oltre a disciplinare le procedure e le condizioni di zone economiche speciali caratterizzate dall'attribuzione di benefici alle imprese insediate o che vi si insedieranno, infonde nuova linfa all'obiettivo di ottimizzare la capacità della rete TEN-t di connettere tutte le regioni dell'Unione, garantire il funzionamento delle infrastrutture e incentivarne la costruzione di nuove, così contribuendo alla crescita economica, alla competitività e all'obiettivo di coesione economico-sociale in una prospettiva sempre più globale.

Il presente volume offrirà ai suoi lettori una visione storica ed aggiornata delle riforme che hanno interessato il sistema portuale e della logistica, nonché dell'evoluzione delle ZES, sino a ricomprendere la disamina delle esperienze virtuose e dei casi emblematici sperimentati sul nostro territorio.

I contributi dei Presidenti delle Autorità Portuali diventano la giusta sede per affrontare una riflessione che tenga conto dell'investimento economico effettuato, ma anche di tutto quel capitale umano che ha sempre creduto nella possibilità di ripresa delle regioni meridionali nonché nella possibilità di avere un ruolo partecipativo al cambiamento degli scenari economici internazionali.

Ritengo, allora, che la lettura del volume possa rappresentare un valido strumento per gli esperti del diritto desiderosi di approfondire aspetti della disciplina ancora in divenire, per tutti gli operatori del settore che cercano risposte concrete a tematiche inerenti la fiscalità, la gestione ambientale o la disciplina dei rifiuti nelle aree portuali e per coloro i quali, scettici dinanzi alla possibilità di far convergere il fragile patrimonio infrastrutturale italiano con strumenti fortemente innovativi, restano sorpresi dinanzi alle esperienze positive e alle innumerevoli possibilità di cambiamento che la realtà ci offre.

I

**PORTI, RETROPORTI E ZES:  
UNA VISIONE DI INSIEME**



## CAPITOLO I

# ZONE FRANCHE E ZONE ECONOMICHE SPECIALI AL SERVIZIO DI PORTI ED AEROPORTI

*Aldo Berlinguer*

SOMMARIO: 1.1. Le zone franche, un'espressione polisensa. – 1.2. Le zone franche nella UE: un rapporto variegato e controverso. – 1.3. Zona franca doganale e aiuti di Stato nella dimensione europea. – 1.4. Europa, fisco differenziato e “*harmful tax competition*”. – 1.5. Le ZES come strumento di attrazione degli investimenti diretti (FDI): molte luci e qualche ombra. – 1.6. Alcuni esempi di Zone Economiche Speciali: le SEZ in Polonia. – 1.7. Insularità e fiscalità compensativa: dalla Sardegna alle Azzorre. – 1.8. Il caso Irlanda. – 1.8.1. La Zona Franca di Shannon. – 1.9. Le Zone Franche Urbane in Francia e Italia.

### **1.1. *Le zone franche, un'espressione polisensa***

Molteplici sono le definizioni di “zona franca”, molti i precedenti storici, numerosissime le zone franche nel mondo. Molte anche le agenzie, gli organismi, le istituzioni, pubbliche e private, che si occupano di censire, analizzare, studiare le zone franche. Partiamo quindi da un assunto: qualsiasi discorso genericamente intitolato “zona franca” rischia di essere eccessivamente generico, se non del tutto inconfidente.

Nel senso comune per zona franca si intende un luogo nel quale determinate regole non si applicano. E spesso, tra le regole, non si applicano quelle di carattere fiscale, cosicché storicamente le zone franche hanno sviluppato ricchezza e prosperità. In taluni casi, addirittura, alcune zone franche sono state istituite al fine di competere, ad armi impari, con località commerciali concorrenti. È nota, ad esempio, la vulgata per la quale i Romani, quando vollero punire chi non aveva combattuto Perseo, istituirono il porto franco di Delo che, attraendo tutto il traffico commerciale, mandò in rovina Rodi <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul tema, cfr. R.C. Haywood, *Free Zones in the Modern World*, World Economic Processing Zones Association, Publication, CFATF Meeting, Evergreen, Colorado, USA, Aruba, October 18, 2000. Nella stessa pubblicazione, l'autore si diffonde su alcune definizioni comuni di zona franca, operando dei distinguo: “*Free Trade Zones or Zonas Francas in Spanish are not well named. They*

La storia però ci insegna che il binomio zona franca-sviluppo industriale o commerciale-ricchezza non è scontato ed è denso di implicazioni. Basti ricordare il dibattito che suscitò la ratifica del Trattato di Osimo, nel novembre 1975, che al protocollo I prevedeva l'istituzione di una zona franca transfrontaliera tra Italia e Repubblica socialista federativa jugoslava.

Significative in particolare furono le discussioni sull'ubicazione territoriale, l'ammontare e la tipologia di investimenti pubblici e privati necessari ad attrarre nuove produzioni e scambi commerciali, che indussero taluni a ricordare che: “*Se si suppone di attuare un certo assetto territoriale di una certa area, che comporti ad esempio una maggiore abbondanza di infrastrutture – e quindi praticamente più impiego di capitale fisso sociale di quello che comporti un diverso ordine spaziale – si potrebbe allora argomentare che vi è assorbimento non solo di risorse all'interno dell'area considerata, ma sottrazione di risorse a livello della Comunità nazionale. Sorge allora il problema del calcolo corretto di ciò che significa questa sottrazione ... in termini di reddito che si sarebbe potuto creare e che non si è creato, anche qui come approssimazione di calcolo rigoroso di benessere perso*”<sup>2</sup>.

In quella stessa occasione, venne altresì rimarcato come: “*La scarsità di risorse locali non sembra un ostacolo serio allo sviluppo: i fattori tradizionali dell'ubicazione vanno scemando di importanza col progresso tecnico-economico ed organizzativo. La sola materia scarsa è lo spirito imprenditoriale. La formazione di una classe imprenditoriale è un processo lungo e difficile. L'unica scuola è quella del premio al successo e della sanzione del fallimento*”<sup>3</sup>.

Le considerazioni espresse nel contesto citato, ormai quasi cinquant'anni orsono, sono state ribadite anche di recente. Alcuni studi econometrici, relativi alla creazione di zone franche nei Paesi in via di sviluppo, ed in particolare in Egitto, hanno messo in evidenza che se le condizioni strutturali dei fattori produttivi sono assai precarie, difficilmente la leva della tassazione agevolata o l'esonero dei dazi doganali potranno compensarli. Inoltre, affinché la zona franca riesca a generare *backward linkages*, così da alimentare una crescita industriale nei territori circo-

---

*are not free, they are not focused on trade, and as stated above they are not always defined by a zone or geographical areas*”. Tra i tanti contributi che operano una ricognizione generale in termini economico-giuridici delle zone franche, si vedano, oltre a quelli citati *infra*, nel testo, anche M.A. Levi, *La città antica*, Roma, 1989 e M. Udina, G. Conetti, “*Zone franche*”, in *Enc. giur. Treccani*, Roma; L. Piscitelli, *Punti franchi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, 1988; P. Barabino, *Le zone franche urbane nel diritto tributario*, Streetlib, 2017; G.F. Dalla Costa, *Le zone franche nella globalizzazione: definizione, tipologie, percorsi di sviluppo*, Padova, 2006; E. Ortu, *La zona franca in Sardegna*, Centro studi problemi giuridici ed economici comunitari (CEE), Cagliari, 2007, *passim*. Da ultimo, cfr. anche B. Brundu, *Zone franche: sviluppi e orientamenti geoeconomici. La Sardegna al centro del Mediterraneo*, Franco Angeli, Milano, 2017, 14-15; F. Scialpi, *REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle environmental policy*, Cacucci, Bari, 2017.

<sup>2</sup>G. Sartorati, *Problemi economici e finanziari derivanti dall'istituzione di zone franche industriali*, in Atti del Convegno scientifico Alpe-Adria, *Problemi economici e giuridici derivanti dall'istituzione di zone franche industriali*, Trieste, 24-25 novembre 1976, Industrie grafiche Del Bianco, 1977, 10.

<sup>3</sup>Id., *op. cit.*, 13.

stanti, occorrerà che le imprese locali sappiano fornire servizi e prodotti adeguati alle lavorazioni sulle merci da esportare, abbiano le certificazioni richieste e adeguato contenuto tecnologico. Se tutto ciò manca, la zona franca (o zona di esportazione, EPZ) difficilmente riuscirà a divenire appetibile e le esenzioni fiscali rischieranno di essere un mero spreco di danaro pubblico<sup>4</sup>.

Ciò premesso e tenuto bene a mente, l'evoluzione delle zone franche nel mondo nella loro conformazione assai variegata – dagli anni '70 in poi sembra segnare un *trend* di espansione su scala mondiale davvero considerevole. Sono però tante le zone franche e di diversa tipologia; la dottrina economico-giuridica le ha genericamente ricondotte a due macro-categorie: le zone franche c.d. classiche, connotate dall'esonero della tariffa doganale e in taluni casi di alcune imposte indirette (come il Porto di Amburgo), e le zone franche d'eccezione, di attrazione di impresa, caratterizzate da semplificazioni burocratiche, amministrative e da importanti agevolazioni fiscali, oltre ad altri benefici di carattere economico e sociale<sup>5</sup>. Ve ne sono però ancora di altri tipi ed è facile, quanto fuorviante, generalizzare<sup>6</sup>.

Oggi, un'agenzia creata dall'ONU negli anni '70: Wepza<sup>7</sup>, cataloga e studia le zone franche, valutandone l'impatto sullo sviluppo e sull'occupazione. Altri soggetti preferiscono un approccio più operativo, volto alla promozione e diffusione delle zone franche<sup>8</sup>.

La Banca Mondiale usa la definizione di Zone Economiche Speciali (*Special Economic Zones*, SEZ o ZES) per comprendervi una varietà di zone franche: per il commercio, manifattura e servizi da esportare, specializzate o multiuso, ecc. Le SEZ sono definite come aree delimitate, amministrate da un solo soggetto, dove alle attività sono offerte esenzioni dai diritti doganali, incentivi fiscali, procedure amministrative semplificate e altre facilitazioni. Un'ampia rassegna di SEZ è contenuta nel rapporto 2008 del *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS) della Banca Mondiale, ove spicca la SEZ funzionale alla manifattura per esportazione

---

<sup>4</sup>“A che pro in questo caso concedere gli incentivi, che costituiscono comunque per lo Stato una perdita in termini di minori entrate? Inoltre, a che pro fornire tali incentivi sotto forma di “free zone” che comporta anche altri costi (ad esempio in termini di infrastrutture)?”. Così E. Barbieri, *Valutare le politiche in un contesto in via di sviluppo: un metodo di stima degli effetti delle zone franche con applicazione al caso Egitto*, in *Quaderni Deit*, ottobre 2005, 4. Più di recente, e con argomentazioni più generali, v. L. Forte, A. Panaro, *Trasporti, logistica e zone franche quali fattori di competitività per l'economia dei paesi della sponda sud del mediterraneo*, in *Rapporto sulle economie del mediterraneo*, il Mulino, Bologna, 2016, 221 ss.

<sup>5</sup>Tra i tanti, si ricordino G. Vimercati, *Le zone franche industriali nei paesi emergenti*, Milano, 1985, D. Bette, *Le zone franche nella CEE: zone di impiego e zone di impresa, 1988*; C. Heurteux, *Les zones d'entreprise*, Paris, 1990, F. Roccatagliata, *Le zone franche: problematiche e opportunità di ordine fiscali*, in *Amministrazione e Finanza*, n. 13/2001, G.F. Dalla Costa, *Le zone franche nella globalizzazione: definizione, tipologie, percorsi di sviluppo*, cit.

<sup>6</sup>Efficaci i distinguo di C. Buccico, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *La cooperazione di Giustizia per lo sviluppo e la pace nel mediterraneo*, Napoli, 2010.

<sup>7</sup>[www.wepza.org](http://www.wepza.org).

<sup>8</sup>Tra questi, v. l'Organizzazione non governativa con sede a Ginevra, FEMOZA, [www.femoza.org](http://www.femoza.org).

(*Export Processing Zones*, EPZ)<sup>9</sup>. Più recentemente è stata sviluppata una tipologia ancora più complessa per molteplicità degli obiettivi, varietà delle attività (manifattura, ma anche servizi, turismo), estensione ad intere aree geografiche vaste e non più ad *enclaves* di decine o centinaia di ettari. Si tratta dei *Freeport*<sup>10</sup>.

Anche le *performances* delle varie tipologie di zona franca sono largamente studiate e monitorate. Gli studi disponibili spaziano dall'analisi empirica del singolo caso a quella complessiva, con tentativi di generalizzazione delle conclusioni e con indicazioni per i decisori politici<sup>11</sup>. Basti far riferimento, anche qui, agli studi più recenti prodotti dalla Banca mondiale e dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), Agenzia delle Nazioni Unite con sede a Ginevra, per avere un quadro relativamente esaustivo, anche se l'angolo di visuale dei due enti è appena diversificato.

ILO censisce e monitora periodicamente le SEZ con l'obiettivo di verificare soprattutto le condizioni dei lavoratori (retribuzioni, orari, diritti sindacali, sicurezza, impatti sull'ambiente, ecc.)<sup>12</sup>. Così anche altri enti e studiosi, che hanno messo in evidenza condizioni di lavoro non sempre rispettose dei diritti dei lavoratori, in buona parte donne<sup>13</sup>. UNIDO ha messo sotto osservazione, in particolare, il ruolo positivo svolto dalle Zone franche nelle economie asiatiche<sup>14</sup>. Banca Mondiale concentra invece analisi e conclusioni sul contributo delle SEZ allo sviluppo nel medio e nel lungo periodo di singoli Paesi e di aree geopolitiche del mondo.

I rapporti curati dall'ILO (*Data Base on Export Processing Zones*) documentano la crescita impetuosa del numero di zone franche nel mondo<sup>15</sup>. Nel 1975 erano

<sup>9</sup> Cfr. *Special Economic Zones, Performance, Lessons Learned And Implications For Zone Development*, FIAS WB 2008, in <https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation-toolkit/upload/SEZ-Report-April2008.pdf>.

<sup>10</sup> T. Farole, G. Akinci, *Special economic zones, progress, emerging challenges and future directions*, WB 2011, in <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2341/638440PUB0Ext00Box0361527B0PUBLIC0.pdf?sequence=1>.

<sup>11</sup> Significativa l'esperienza cinese in Africa, sulla quale, per tutti, cfr. D. Brautingam, T. Xiaoyang, *African Shenzhen: China's special economic zones in Africa*, in *J. of Modern African Studies*, 49, 1 (2011), 27-54. Cfr. anche T. Farole, *Special Economic Zones in Africa: comparing performance and learning from global experience*, World Bank Publication, 1° gennaio 2011.

<sup>12</sup> ILO, *Trade Union Manual on Export Processing Zones*, Turin, 2014, consultabile in [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_324632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_324632.pdf).

<sup>13</sup> Emblematici gli studi di M. Alkon, *The Developmental Effects of Special Economic Zones: Evidence from India's States*, Princeton University Press 2017, consultabile in <https://ncgg-new.princeton.edu/file/366/download>; A. Aggarwal, *Social and Economic impact of SEZs in India*, Oxford University Press, 2012; Id., *Impact of Special Economic Zones on Employment, Poverty and Human Development*, in *Indian Council for Research on International Economic Relations*, WP 2007, n. 194, consultabile anche in [http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/1-working\\_paper\\_194.pdf](http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/1-working_paper_194.pdf); S. Tiefenbrun, *Tax Free Trade Zones of the World and in the United States (Introduction)*, Thomas Jefferson School of Law Research Paper, n. 2209438, San Diego, 2012, *passim*. Per un'attenta panoramica delle criticità giuslavoristiche e sociali sollevate da taluni modelli di EPZs v anche B. Brundu, *op. cit.*, 35 ss.

<sup>14</sup> Unido, *Economic Zones in the Asean, Vietnam*, 2015, consultabile in [https://www.unido.org/fileadmin/user\\_media\\_upgrade/Resources/Publications/UCO\\_Viet\\_Nam\\_Study\\_FINAL.pdf](https://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Resources/Publications/UCO_Viet_Nam_Study_FINAL.pdf).

<sup>15</sup> J.P. Singa, *Data Base on Export Processing Zones (Revisited)*, ILO, 2007, consultabile in

appena 79, in 25 Paesi; 176 nel 1986, localizzate in 47 Paesi; nel 1996 sono 845, in 93 Paesi; nel 2005 il numero sale a 3.500, localizzate in 130 Paesi. Dati simili sono riportati nei rapporti della Banca mondiale e nelle più recenti pubblicazioni<sup>16</sup>, con un accento in più: è in forte crescita il numero di SEZ realizzate e gestite da privati. Fra le 2301 SEZ localizzate nelle economie in sviluppo o in transizione, oltre il 60% sono private; nel 1985 erano solo il 25%.

Il fenomeno non riguarda solo le economie in via di sviluppo ma anche quelle più avanzate. Negli USA, le SEZ sono oltre 250, per lo più specializzate (auto, petrolio, elettronica) e funzionali alla riduzione dei costi della logistica più che di quelli diretti della produzione.

In Europa le zone censite dall'ILO sono 50, prevalentemente localizzate nelle economie in transizione dei Paesi dell'Europa centrale e orientale, Russia compresa. In Polonia, il Governo ha creato ben 14 SEZ nel 1994, la cui operatività è stata estesa sino al 2026. Nei Paesi baltici sono in attività 10 *free zones* e altre 5 sono nella fase di *start up* (Lituania). SEZ e *free zones* sono usate in Serbia, Romania, Bulgaria e Croazia<sup>17</sup>. Nell'Unione Europea il caso più emblematico, e da molti punti di vista il più interessante, è quello irlandese; un caso di successo nel mondo, quanto a capacità di attrazione di Investimenti Diretti Esteri (IDE o FDI), con un processo innescato e sostenuto dalla *Shannon Free Zone*. Per la sua rilevanza questo caso sarà esaminato più avanti con maggiori dettagli. Particolare attenzione verrà pure dedicata alle SEZ della Polonia.

Nella speciale classifica delle *Global Free Zones of the Future* del 2012/2013<sup>18</sup> redatta annualmente per stabilire la graduatoria dei risultati e della capacità di crescita, figurano ben 15 SEZ europee fra le prime cinquanta. Nelle prime posizioni sono le zone polacche, poi una zona lituana, due inglesi, due lettoni. Questa classifica è determinata prendendo in considerazione una serie di parametri: incentivi fiscali, infrastrutture materiali, trasporti, servizi, costi. In questa classifica, il porto di Tangeri in Marocco risulta come una tra le migliori *Free Zones* portuali in assoluto.

Nel mondo, l'occupazione diretta generata dalle SEZ ammonta a circa 65/70 milioni di unità, di cui 40 milioni nella sola Cina. Se il pur elevato numero di occupati è una frazione contenuta del totale degli occupati dei rispettivi Paesi, il peso di queste zone nelle esportazioni è ben più ragguardevole, oscillando, in media, tra il 40% e l'80% del totale.

L'espansione enorme, nel numero e nell'ampiezza delle SEZ, è un fenomeno

---

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09\\_80\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_80_engl.pdf). Cfr. anche X. Cireira, R. Laksh, *The Impact of Export Processing Zones on Employment, Wages and Labour Conditions in Developing Countries: Systematic Review*, in *J. Development Effectiveness*, 2017, 9(3), 344-360.

<sup>16</sup> A. Yucer, J.M. Siroen, *Trade Performance of Export Processing Zones*, in *The World Economy*, vol. 40, 5, May, 2017, 1012-1038.

<sup>17</sup> La lista delle Zone franche notificate alla UE è infatti sorprendentemente lunga. La si veda in [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/customs/procedurals\\_aspects/imports/free\\_zones/list\\_freezones.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/procedurals_aspects/imports/free_zones/list_freezones.pdf).

<sup>18</sup> Consultabile in [http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/2811853279315d5703257aaf004fbd07/\\$FILE/Sesi%C3%B3n%208%20-%20Global%20Free%20Zones%20of%20the%20Future%202012\\_13.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/2811853279315d5703257aaf004fbd07/$FILE/Sesi%C3%B3n%208%20-%20Global%20Free%20Zones%20of%20the%20Future%202012_13.pdf).

che si lega, in buona parte, alla liberalizzazione e alla globalizzazione dei mercati. Fra il 1983 e il 2008, il commercio mondiale è cresciuto a ritmi straordinari e l'accesso ai mercati è stato fattore determinante per la localizzazione degli investimenti<sup>19</sup>. La formazione di reti globali di produzione, soprattutto nel manifatturiero, è l'ulteriore dato che caratterizza il contesto nel quale oltre cento Paesi hanno scelto le SEZ come strumento per attrarre capitali internazionali d'investimento e alimentare crescita economica (e sociale) trainata dalle esportazioni.

Ma guardiamo meglio ai risultati conseguiti, sapendo distinguere tra: 1) attrazione di investimenti diretti esteri (FDI); 2) contenimento della disoccupazione; 3) supporto a più ampie strategie di sviluppo; 4) sperimentazione in funzione di regole e modalità di organizzazione da estendere su più ampia scala (emblematico l'esempio cinese).

Lo studio prodotto sotto l'egida della Banca mondiale<sup>20</sup> analizza la *performance* anche in prospettiva diacronica, con ciò riferendosi ai risultati prodotti in un dato luogo e in un dato periodo ma anche ai processi più duraturi, di lungo periodo, innescati in aree più vaste. Si sono così apprezzati benefici diffusi, crescenti nel tempo, con l'interessamento di vaste aree circostanti e con l'intensificarsi di scambi virtuosi. Un rilevante numero di esempi illustra il ruolo catalizzatore delle SEZ nei processi di crescita economica. Per esempio nel caso delle "tigri asiatiche", le zone stabilite nel 1970 e 1980 hanno avuto un ruolo chiave nel facilitare lo sviluppo industriale. Così è avvenuto anche nel caso cinese.

Del resto, secondo alcuni: *"Si tratta di un fenomeno la cui nascita è collegata alla presa d'atto, verso la metà degli anni '60, del drammatico fallimento delle politiche di autarchia (dette import-substitution o self-reliance), che erano state tentate in America latina sin dagli anni '30, e in Africa ed Asia sin dal momento dell'indipendenza dei territori ex coloniali. A partire dagli anni '60 sarà l'export-led a diventare popolare. Poi, a partire dalla crisi del 74-75, e nel successivo agitato decennio, questa popolarità sarà nuovamente accresciuta dalla scoperta che l'industrializzazione volta ai mercati internazionali può essere strategia non solo molto efficace di sviluppo economico, ma anche molto flessibile di fronte agli andamenti della congiuntura internazionale"*<sup>21</sup>. In buona sostanza, avendo quasi tutti i paesi in via di sviluppo contratto importanti debiti in quegli anni, coloro che si sono industrializzati guardando all'estero sono riusciti a sopportare l'aumento del dollaro e dei tassi. Chi ha invece pensato solo al mercato interno è tracolato.

Ma anche le EPZ non sempre hanno funzionato. Vi sono stati – e vi sono – anche momenti di stallo, o inversioni di tendenza. Ad esempio, alcuni dei tradizionali programmi di zone manifatturiere orientate all'*export* (EPZ) hanno avuto successo nell'attrazione di investimenti e creazione di occupazione nel breve termine ma si

---

<sup>19</sup> N. Koyana, *SEZs in the contest of regional Integration: creating synergies for trade and investment*, World Bank, 2011.

<sup>20</sup> *Op. ult. cit.*

<sup>21</sup> G. Sacco, *Le zone franche industriali: esperienze all'estero e loro trasferibilità al mezzogiorno*, in E. Mattina, G. Sacco (cur.), *Meno vincoli per l'impresa. Le zone franche industriali*, Milano, 1986, 24.

sono rivelati fragili quando sono mutate le condizioni di competizione basate sul costo del lavoro e sugli incentivi. Il numero delle EPZs che sfrutta i vantaggi competitivi (lavoro, fisco, deregolamentazione) ha inoltre – forse – raggiunto il suo massimo fulgore, essendo da ultimo cambiato il contesto macroeconomico. Ricerche empiriche mostrano inoltre che nei casi di successo non sempre i benefici si sono propagati ad intere Regioni.

Quanto alle ricadute sociali, l'ILO ha espresso preoccupazione sul conseguimento di “*decent works*”, in numerosi casi, e sulla persistenza di condizioni di *dumping* sociale. Le retribuzioni sono in media più alte all'interno delle SEZ ma a fronte di orari più lunghi e diritti sindacali spesso assai compressi. Consistente l'impiego delle donne, come conseguenza della specializzazione in settori (es. tessile e abbigliamento) in cui la produttività del lavoro femminile e la minore retribuzione dello stesso orientano le assunzioni. Anche l'impatto sull'ambiente appare molto variegato. Non si tratta però solo di “*industrie sporche*”. Nel mondo sono nate e stanno crescendo zone specializzate sull'innovazione e sulla *green economy*.

Molte altre cose stanno cambiando. È in atto, ad esempio, uno spostamento dalle consuete zone industriali per l'*export*, le EPZ, alle più sofisticate SEZ o *Free-ports*, con enfasi sui legami strategici, fisici e finanziari fra le zone e le economie locali. Dagli incentivi fiscali e le basse retribuzioni il *trend* si muove verso nuove infrastrutture, la creazione di ambienti *business-oriented*, servizi a valore aggiunto. Si stanno affermando zone multiuso, compresi servizi e turismo o specializzazione in ICT o Biotecnologie. Lo documenta lo studio di Justine White che analizza casi rilevanti di successo di zone finalizzate allo sviluppo di imprese ad alta tecnologia<sup>22</sup>.

Quale è dunque la prospettiva? Un rapporto ILO sul *trend* in corso prevede un'espansione del numero delle zone franche nonostante varie resistenze a livello politico ed ostacoli di carattere economico<sup>23</sup>. Le resistenze politiche provengono in massima parte dai sindacati dei lavoratori e dalle organizzazioni non governative. Gli ostacoli economici derivano invece dal declino delle ragioni di scambio del manifatturiero e dalla crescente, inesorabile avanzata della Cina, che acquisisce sempre maggiori quote nelle esportazioni mondiali di parecchi beni prodotti nelle EPZ.

Tema dirimente resta il rapporto fra le zone dove la produzione di beni e servizi è variamente ma consistentemente agevolata e la crescente apertura ed integrazione dei mercati. L'Organizzazione mondiale per il commercio (WTO), pur rilevando una recente riproposizione di barriere commerciali a livello globale, tende progressivamente a demolire i sussidi all'*export*. Gli accordi regionali (RTAs) tendenzialmente escludono o drasticamente limitano il proliferare dei flussi commerciali provenienti dalle EPZ. Anche l'ILO ne invoca una riduzione.

---

<sup>22</sup> J. White, *Fostering Innovation in Developing Economies through SEZs*, World Bank, 2011 in <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821387634/213>.

<sup>23</sup> W. Milberg, M. Amengual, *Economic Development and Working conditions in Export processing zones. A survey of trends*, ILO, 2008.

Nascono però anche nuove opportunità. Gli economisti della Banca Mondiale, ritengono ad esempio che: “le SEZ continueranno a crescere d’importanza per l’attrazione degli investimenti esteri”<sup>24</sup>. Con una decisa avvertenza però: “non è l’esistenza di una SEZ, di un Master plan ben fatto o anche di un’infrastruttura pienamente realizzata che farà la differenza nell’attrazione di investimenti, creare lavoro, generare ricadute sull’economia locale”<sup>25</sup>. Attenzione al contesto dunque e alla lezione che ci viene dai fallimenti e dai successi del passato: nessuna aritmetica relazione tra SEZ e sviluppo economico; occorre che lo strumento giuridico sia davvero funzionale ad efficaci politiche industriali.

## **1.2. Le zone franche nella UE: un rapporto variegato e controverso**

Com’è noto, la materia doganale rientra nelle competenze esclusive della UE, in quanto cardine fondamentale del mercato comune. La sua regolamentazione veniva già inclusa nel Trattato istitutivo della CEE del 1957 ed ha formato oggetto di successive modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, nel 1997, e dal Trattato di Lisbona, nel 2009. Oggi, la disciplina di riferimento è quella degli artt. 28 e 30-32 del TFUE.

Dal 1968, è entrata in vigore l’Unione doganale, con il che gli uffici doganali di ogni Stato membro sono divenuti uffici doganali comunitari, operando in nome e per conto della Comunità e riscuotendo dazi che, in certa parte, sono di diretta competenza della UE. L’idea fondativa era che, all’interno di un mercato comune, la frontiera doganale europea non potesse rimanere frastagliata e disomogenea ma dovesse applicarsi una tariffa doganale unica ed un regime di controlli quanto più standardizzato possibile. Restavano però da dipanare le molteplici, peculiari vicende doganali, fiscali ed anche politico-istituzionali, che caratterizzavano tanti territori periferici, insulari, enclavi ed exclavi di Stati esteri ed altro ancora: insomma, una moltitudine di casi particolari che ciascuno Stato membro, al momento del suo ingresso nella UE, ha tentato di preservare così rendendoli oggetto di una *lex specialis* che potesse costituire una deroga al regime doganale ordinario.

Ne risulta che oggi, a fronte di un’unione doganale ormai ampiamente consolidata, esistono molteplici, peculiarissime fattispecie. Vi sono Stati che non fanno parte dell’Unione europea ma il cui territorio si trova all’interno della linea doganale comunitaria, come il Principato di Monaco, lo Stato di San Marino, l’isola di Man. Vi sono porzioni del territorio di Stati membri della UE che si trovano fuori del territorio doganale europeo, come Livigno, Campione d’Italia, alcune porzioni del lago di Lugano, Ceuta, Melilla, Helgoland e Büsingen. Vi sono dipartimenti o province di Stati membri della UE che non aderiscono all’Unione e che si trovano

---

<sup>24</sup> T. Farole, *Special Economic Zones: What Have We Learned*, WB 2011, in <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP64.pdf>.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

al di fuori del suo territorio doganale, pur intrattenendo rapporti strettissimi, sul piano istituzionale, economico o di apposite convenzioni doganali, con la UE. È il caso dei territori francesi d'oltremare o delle collettività d'oltremare, come Saint-Pierre e Miquelon, la Polinesia francese, S. Bartolomeo, S. Martin, Wallis, Futuna, delle isole danesi Fær Øer o della Groenlandia, che peraltro ha fatto parte della CEE dal 1973 al 1985, salvo uscirne subito dopo in seguito ad un referendum<sup>26</sup>.

Ciò detto, non solo la vicenda dell'unione doganale, ma anche quella delle sue deroghe, formali e sostanziali, ha ottenuto una specifica regolamentazione a livello europeo, con un iter normativo alquanto lungo e frastagliato che ha condotto ad una disciplina anche qui, ormai consolidata. Basti ricordare le fasi ed i passaggi salienti<sup>27</sup>.

Primo atto di grande rilievo, emanato al fine di armonizzare i vari regimi doganali degli Stati membri è la Direttiva 69/75/CEE, la quale, al suo art. 1, già conteneva la nozione primigenia di zona franca: porzioni di territorio, individuate dallo Stato membro, al fine di considerare le merci ivi ubicate come non rientranti nel territorio doganale della Comunità “agli effetti dell'applicazione dei dazi doganali, dei prelievi agricoli, delle restrizioni quantitative e di qualsiasi tassa o misura di effetto equivalente”.

Analoghe disposizioni conteneva il Reg. n. 2504/1988 del Consiglio del 25 luglio 1988, il quale faceva riferimento a parti del territorio doganale “separate dal resto di detto territorio” e contemplava anche i punti franchi, come “locali situati nel territorio doganale della Comunità”.

In ambo gli atti citati, i tratti salienti erano quindi tre: la competenza ad individuare dette porzioni di territorio, attribuita al singolo Stato membro, il carattere circoscritto dei territori in questione, financo a divenire “un locale”, la presenza fisica di detti luoghi all'interno del territorio doganale della CEE e la finzione, operata *ex lege*, che i beni ivi ubicati si trovassero al di fuori di detto territorio. E ciò, al fine di sottrarli al pagamento della tariffa doganale e di altre imposte, ai prelievi agricoli, ai contingentamenti di politica commerciale.

Questi assunti cardinali sono stati confermati anche nella legislazione successi-

---

<sup>26</sup> Sul tema del mantenimento dei regimi doganali e fiscali speciali di varie porzioni di Stati membri della UE, cfr. A. De Cicco, *Legislazione e tecnica doganale*, Giappichelli, Torino, 2003, *passim*. Sulla recente vicenda dell'ingresso nella UE della Croazia e sul mantenimento delle sue Zone a fiscalità differenziata, cfr. G.F. Lovetere, A. Sgroi, *Ingresso della Croazia nell'UE: il regime doganale cede il posto a quello comunitario*, in *Il fisco*, 31/2013, 4764 ss.

<sup>27</sup> Sul tema, tra i tanti, cfr. A. Lo Nigro, *Lo svolgimento del rapporto doganale*, in M. Scuffi, G. Albenzio, M. Miccinesi (a cura di), *Diritto doganale delle accise e dei tributi ambientali*, Milano, 2014, 269 ss.; Cfr. M. Fabio, *Manuale di diritto e pratica doganale*, Ipsoa, Milano Fiori Assago, 2014, 30; R. Portale, *Iva estero e dogane*, Giuffrè, Milano, 2014; T. Palacchino, *Depositi e zone franche*, in Cerioni, Forte, Palacchino, *Il diritto tributario comunitario*, Milano, 2004, 315 ss.; Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali: Centro studi e servizi, *Manuale pratico di tecnica doganale*, Giappichelli, Torino, 2007, 109; M. Fabio, *Manuale di diritto e pratica doganale*, Milano, 2014, 585 ss.; M. D'Amico, *La disciplina delle zone franche. Parte prima: la normativa comunitaria*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, in *Dir. com. e degli scambi int.*, 2011, 555 ss.

va, ed in particolare nel Reg. n. 2913/92/CEE, il c.d. primo Codice doganale comunitario che di recente è stato sostituito dal Reg. n. 952/2013/UE, del 9 ottobre 2013, il quale è entrato compiutamente in vigore nel 2016<sup>28</sup>.

Permane quindi la finzione giuridica su tutte le merci collocate nella zona o nei punti franchi. Ai sensi dell'art. 166, par. 1, lett. a), Reg. n. 2913/1992, le merci extraunionali sono considerate come situate fuori dal confine doganale europeo, a condizione che esse non siano immesse in libera pratica, né siano sottoposte ad un regime che origini un *debitum* doganale, né siano utilizzate o consumate all'interno della predetta zona in condizioni diverse da quelle stabilite dalla disciplina doganale.

Pertanto, fino al trasferimento delle merci all'interno degli Stati della UE, ivi compreso quello ove la zona franca è ubicata, si riscontrerà una sospensione dei dazi all'importazione, dei tributi e delle misure di politica commerciale. Se poi le merci verranno rispedite fuori del territorio doganale UE, si applicheranno maggiori esenzioni, questa volta di carattere permanente, come: l'esonero da formalità doganali, dal pagamento dei dazi doganali, dall'IVA, dal versamento di cauzioni e dalle limitazioni temporali alla riesportazione. Finché invece esse stazioneranno all'interno della zona franca, l'art. 166, par. 1, lett. a), Reg. n. 2913/1992 prevede che: "le merci comunitarie, per le quali una normativa comunitaria specifica lo preveda, beneficino, a motivo del loro collocamento in tale zona franca o in tale deposito franco, di misure connesse, in linea di massima, alla loro esportazione".

Quanto alla distinzione tra zone franche e punti franchi, essa riguarda anzitutto la dimensione territoriale, giacché i punti franchi devono essere depositi o locali chiusi, mentre le zone franche possono avere un'estensione anche molto ampia con la possibilità di comprendere anche aree stabilmente popolate, oltre ad insediamenti industriali e agricoli<sup>29</sup>. Ne discendono conseguenti, scontate differenze, anche per quanto attiene l'iter costitutivo di zone e punti franchi.

Infatti, ambedue le fattispecie possono essere istituite su iniziativa di qualsiasi persona, come prevede l'art. 800 del Reg. n. 2454/1993, per ciò intendendosi "una persona fisica; una persona giuridica; un'associazione di persone sprovvista di personalità giuridica ma avente la capacità di agire, laddove sia ammessa dalla normativa vigente". Solo a seguito di detta istanza, e previo benestare dell'Agazia per le dogane, l'autorità pubblica provvede ad istituire le zone franche o i depositi franchi<sup>30</sup>.

Per i depositi franchi, occorre però che venga certificata l'idoneità del locale in-

---

<sup>28</sup> Cfr. l'art. 288, Reg. n. 952/2013/UE, che ha differito l'entrata in vigore dell'intera disciplina delle Zone franche, di cui agli artt. 243 ss., al 1° giugno 2016. Sulle nuove tendenze in materiale doganale nella UE v., già nel 2009, A. Amoroso, *Regimi doganali e regimi speciali nel nuovo codice doganale comunitario*, in *Il fisco*, 38/2009, 6279 ss.

<sup>29</sup> Cfr. Buccico, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Dir. e prat. trib.*, 2008, fasc. 1, 108, parte 1.

<sup>30</sup> M. D'Amico, *La disciplina delle Zone franche*, cit.

dividuato a svolgere tale funzione. Per le zone franche, invece, occorre distinguere a seconda del tipo di controlli consentiti: di tipo I, nelle aree chiuse e ben recintate, oppure di tipo II, per aree delimitate ma non recintate.

Nel primo caso, l'art. 799, par. 1, lett. a), Reg. n. 2454/1993, prevede controlli che l'autorità doganale svolge nei punti di entrata e di uscita, nel perimetro contiguo alla zona franca e nella contabilità di magazzino. Salvo casi particolari, si tratta quindi di controlli limitati che l'autorità doganale può svolgere in luoghi specifici, come, nel caso di un'isola, i porti e gli aeroporti in essa ubicati. Nel secondo caso, che può quindi riguardare aree non dotate di punti di entrata e uscita sorvegliati dall'autorità doganale, l'art. 168 *bis*, Reg. n. 2913/1992 e l'art. 799, par. 1, lett. b), Reg. n. 2454/1993, prevedono controlli più severi. È infatti necessaria una preventiva presentazione della merce alla stessa autorità, il rilascio di una dichiarazione in entrata e in uscita dalla zona, ed i controlli sulla contabilità di magazzino. Detti adempimenti sono posti a carico degli "operatori", i quali possono genericamente coincidere con i soggetti menzionati nel sopraccitato art. 800.

Importante notare che il regime della zona o dei punti franchi consente, in larga massima, di eseguire sulle merci extracomunitarie tutte le lavorazioni necessarie al loro mantenimento, conservazione, alla loro manipolazione (c.d. perfezionamento attivo) o al loro utilizzo temporaneo, in regime di esenzione dai dazi all'importazione, dalle tasse, dalle misure di politica commerciale, solo se dette merci vengono poi rispedite fuori della linea doganale europea. Qualora invece siano immesse in libera pratica o consumate, anche all'interno della zona franca, sorge l'obbligazione doganale e si applicano le imposte previste per la singola fattispecie.

Ciò, salvo che, al regime di zona franca, non si aggiunga altro tipo di regime preferenziale, come nei casi già previsti dall'art. 173, par. 1, lett. c), Reg. n. 2454/1993, per il vecchio porto di Amburgo, le Canarie<sup>31</sup>, le Azzorre, la Corsica<sup>32</sup>, Madera<sup>33</sup> ed i dipartimenti di oltremare, o nel caso che vengano previsti aiuti di stato.

Un'ultima notazione, concernente il Reg. n. 952/2013/UE del 9 ottobre 2013 (nel quale è stato trasfuso il Reg. n. 450/2008). Questo "nuovo codice doganale" risponde all'esigenza di adeguare la normativa europea alla nuova versione della Convenzione di Kyoto, come da protocollo di emendamento approvato dalla Commissione europea con Decisione 2003/231/CE.

Oltre ad introdurre un'importante semplificazione, con l'istituzione dello Sportello Unico per tutti i controlli, doganali e non, e con l'adozione di un sistema pro-

---

<sup>31</sup> Sulle quali v. F. Scialpi, *REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle environmental policy*, cit., *passim*; P. Valente, J. Terraza, M. Magenta, *Canarie e Paesi Baschi: i territori della "reconquista" per gli investimenti esteri*, in *Riv. comm. int.*, 1996, 690 ss.

<sup>32</sup> Tra i tanti, cfr. J. Laleure-Lugrezi, *Les regimes fiscaux des regions insulaires d'Europe latine*, LGDJ, Parigi, 2014, 72 ss.; L. Orsini, *Le regime fiscal de la Corse*, in *Revue française de Finances publiques*, 33/1991, 15 ss.

<sup>33</sup> Sulla quale v. M. Salema D'Oliveira Martins, *Il regionalismo portoghese. I cantieri del federalismo in Europa*, Roma, Camera dei Deputati, 2007; si ricordi anche F. Del Sousa Da Camara, *Madeira Free Zone legislation amended*, in *Eur. tax*, 1994, 34 ss.

cedurale telematico definito *e-customs*, la nuova regolamentazione introduce ulteriori innovazioni, tra le quali assume rilievo il venir meno dell'ipotesi di zona franca non interclusa di cui all'art. 168 *bis* del codice del 1992, con il che, dall'entrata in vigore del nuovo regolamento (per le zone franche, di cui agli artt. 243 ss., il 1° giugno 2016), è divenuto possibile istituire solo zone franche intercluse, facendo venir meno alcuni dei distinguo illustrati rispetto al regime dei depositi franchi.

Un così ampio slittamento dell'entrata in vigore della disciplina delle zone franche non è, probabilmente, stato casuale. Esistono infatti Paesi europei, come l'Irlanda, con l'importante zona franca non interclusa di Shannon che hanno chiesto ed ottenuto un periodo transitorio abbastanza lungo. Riguardo all'Italia, zone franche non intercluse sono quella di Gioia Tauro, istituita dall'Agenzia delle dogane il 1° agosto 2003 ma mai concretamente sviluppata, e quella di Taranto, attualmente in una condizione di sostanziale *prorogatio* in attesa di trasformarsi in regime di magazzino doganale o veder altrimenti completato l'*iter* di istituzione di una zona franca doganale interclusa.

### **1.3. Zona franca doganale e aiuti di Stato nella dimensione europea**

Con un'espressione semplificatrice potremmo dire che le zone franche si collocano al crocevia tra varie politiche europee: la politica doganale, la politica di coesione economico-sociale, la politica fiscale e la politica di concorrenza.

Il dato si ricava da vari elementi. Spesso le zone franche sono istituite e utilizzate per contribuire allo sviluppo di aree altrimenti disagiate: per ubicazione territoriale, *deficit* infrastrutturale o altre ragioni, geopolitiche, climatiche, demografiche ecc. Altrettanto spesso, a queste Regioni vengono largite forme di aiuto economico tra le più varie: aiuti fiscali, contributivi, sovvenzioni ecc. E tutto ciò si colloca all'interno di un regime di rilevanza doganale che può essere almeno duplice. Se si tratta di zone franche doganali istituite ai sensi dei Regolamenti 1992 e 1993, 2008, ora n. 952/2013, il meccanismo prescelto è quello, ampiamente descritto, della *fictione juris* che simula la collocazione fuori del territorio doganale delle merci ubicate nella zona franca. Se invece detta zona si colloca materialmente fuori della linea doganale comunitaria, allora si potrà parlare di vera e propria extraterritorialità, come nel caso di Livigno, Campione d'Italia e una porzione delle acque del lago di Lugano.

In ogni caso però, le misure rispondenti a ciascuna delle politiche sopra menzionate, manterranno la propria fisionomia, avendo ciascun aspetto: doganale, della coesione economico-sociale, della concorrenza, una base giuridica diversa. Ne consegue che costituisce una semplificazione fuorviante pensare che una zona franca doganale ed una zona a fiscalità di vantaggio siano coincidenti; così com'è fuorviante pensare, ad esempio, che le zone franche doganali e le zone franche urbane siano assimilabili.

Abbiamo infatti descritto sopra il regime delle zone franche doganali; quello degli aiuti di Stato fa invece capo agli artt. 107 ss. TFUE. Tali norme si rivolgono

direttamente agli Stati membri, dinanzi a possibili distorsioni della concorrenza non imputabili agli operatori di mercato ma alle scelte politiche, economiche, amministrative degli stessi Stati. Perciò, la normativa europea vieta i cd “aiuti di Stato”, intendendosi per aiuto qualsiasi vantaggio accordato dalle pubbliche autorità tale da alleviare gli oneri che normalmente gravano sul bilancio d’impresa. Nei limiti in cui l’aiuto sia idoneo ad interferire negli scambi tra gli Stati membri alterando la concorrenza, esso è incompatibile con il mercato comune, fatte salve le deroghe di cui all’art. 107, paragrafi 2 e 3 TFUE<sup>34</sup>. La definizione adottata dall’art. 107 è volutamente ampia, proprio per non incorrere in interpretazioni eccessivamente formali o restrittive. Tuttavia, alcuni elementi chiave sono facilmente rinvenibili a prima lettura. Affinché si possa parlare di aiuto deve trattarsi: 1) di agevolazioni pubbliche: non importa se erogate direttamente da organismi pubblici o enti privati, a patto che l’aiuto sia finanziato con risorse pubbliche; 2) l’aiuto è una misura agevolativa diretta a talune imprese o talune produzioni determinate, non un provvedimento generale applicabile a tutte le imprese; 3) la misura di aiuto deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza; 4) l’aiuto deve poter incidere sugli scambi tra gli Stati membri. In presenza di tali requisiti, l’art. 107 TFUE diviene pienamente applicabile e l’aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune, anche se non espressamente vietato.

L’art. 107, par. 2 individua espresse deroghe al principio generale di divieto degli aiuti di Stato, per gli aiuti a carattere sociale concessi ai consumatori se accordati senza discriminazioni determinate dall’origine dei prodotti (es. aiuti per la rottamazione dei veicoli concessi al consumatore e non alle case automobilistiche); in caso di calamità naturali o altri eventi eccezionali; per gli aiuti giustificati dalla divisione della Germania. In questi casi, la Commissione controlla solo che i presupposti della norma siano effettivamente presenti.

Possono poi considerarsi compatibili con il mercato comune, a mente dell’art. 107 par. 3: 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; b) quelli 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 Stato membro; c) quelli destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; ancora: d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all’interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

---

<sup>34</sup> In argomento, per tutti, cfr. M. Libertini, *Diritto della concorrenza dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014; B. Cortese, F. Ferrario, P. Manzini, *Il diritto antitrust dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014; C. Schepisi, *Aiuti di stato e tutela giurisdizionale. Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell’Unione europea ed effettività dei rimedi dinanzi al giudice nazionale*, Giappichelli, Torino, 2012.

Ecco quindi, ben delineato, il rapporto tra politica di coesione economico-sociale e politica di concorrenza: la prima non deve andare a pregiudizio della seconda. E l'aiuto si considera compatibile col mercato comune solo qualora vada effettivamente a compensare uno svantaggio competitivo che l'impresa beneficiaria accusa in virtù della sua collocazione geografica. Diverso invece l'angolo di visuale della politica doganale: l'istituzione di una zona franca non comporta, di per sé, la largizione di un aiuto di stato, in quanto la stessa regolamentazione fiscale, per imposte come l'Iva che richiedono la territorialità dell'operazione economica, esclude che esse possano applicarsi a merci che si presumono collocate fuori della linea doganale europea. Nessuno sconto fiscale quindi, l'imposta, semplicemente, non si applica<sup>35</sup>.

Evidente tuttavia che una zona franca doganale, per chi svolge attività economiche da e verso mercati esteri, comporta anche un sollievo fiscale e tariffario. Altrettanto noto è che a ciò corrisponde un decremento economico per le casse della UE, atteso che le entrate proprie dell'Unione sono costituite per circa il 10% da IVA e per circa il 12% da diritti doganali. Non è quindi un mistero che la Commissione europea non veda proprio di buon occhio decisioni che, comunque, comportano significativi impatti sulle proprie entrate.

#### **1.4. Europa, fisco differenziato e “harmful tax competition”**

L'Associazione di studi meridionali Svimez da molti anni include tra gli svantaggi più rilevanti del sud Italia: *“l'impossibilità di competere sul piano della fiscalità generale con le altre aree depresse dell'Unione Europea, soprattutto dell'Est, che offrono condizioni fiscali durature e decisamente più favorevoli. L'opposizione dell'Unione Europea all'adozione di una fiscalità differenziata all'interno di uno stesso Paese, in un regime di moneta unica nel quale Stati e Regioni sono posti sullo stesso piano, non ha più ragione d'essere”*<sup>36</sup>. Svimez mette così in evidenza un paradosso. Nel mercato unico europeo di 500 milioni di persone, competono imprese soggette a trattamenti fiscali molto diversi tra loro. La leva fiscale non è però azionabile da parte di tutte le istituzioni: può usarla uno Stato ma non una Regione, anche se quest'ultima versa in condizioni svantaggiate.

La conferma è nel Rapporto della Commissione UE sugli “Effettivi Livelli di Tassazione”<sup>37</sup> il quale descrive, in oltre duemila pagine di analisi, conclusioni e raccomandazioni, una persistente situazione molto differenziata all'interno della

<sup>35</sup> Vedi comunque meglio, sul punto, *infra* nel testo.

<sup>36</sup> Rapporto Svimez 2011 sull'economia del Mezzogiorno in Collana Rapporti Svimez, il Mulino, Bologna, 2011.

<sup>37</sup> *Project for the EU Commission, Final Report 2012, Effective Tax Levels*, ZEW, ottobre 2012. Il rapporto per la Commissione UE, promosso dalla Direzione Taxud, analizza la tassazione media effettiva sulle imprese nei 27 Paesi UE; ne descrive l'evoluzione nel periodo 1998/2012; contiene molti dati sulle piccole imprese.

UE. L'aliquota dell'imposta sulle società varia infatti dal 10% della Bulgaria, al 12,5% di Irlanda, al 15% dei Paesi Baltici, al 31,3% dell'Italia, al 31% della Germania, ecc. L'aliquota di tassazione media effettiva (quella più significativa) varia dal 9% della Bulgaria al 25% di Italia e Regno Unito, con un consistente gruppo di Paesi attorno al 15%. La forbice si allarga o si restringe a seconda dei casi ma rimane sempre molto ampia. Il dato diventa ancor più significativo, e a tratti paradossale, quando si parla di economia digitale<sup>38</sup>.

Eppure nel lungo e complesso processo di edificazione della UE, le istituzioni comunitarie hanno affrontato a più riprese questo tema, promuovendo dibattiti interni e demandando in qualche caso ad esperti il compito di svolgere analisi ed elaborare possibili soluzioni.

In quest'alveo, il gruppo incaricato dalla Commissione europea nel 1992 e presieduto da O. Ruding<sup>39</sup> aveva escluso che la competizione fiscale potesse effettivamente condizionare le scelte di localizzazione degli investimenti. Al massimo, si disse, le asimmetrie fiscali avrebbero potuto determinare il tipo e le modalità di allocazione dei profitti all'interno dei gruppi societari (dividendi, interessi, *transfer pricing*) generando problemi di gettito a taluni Stati membri.

Ciò nondimeno, il Rapporto Ruding del 1992 riconosceva gli effetti negativi sul mercato delle distorsioni fiscali e, senza proporsi impossibili e neppure auspicabili armonizzazioni, raccomandava: a) la eliminazione delle discriminazioni e delle distorsioni che ostacolano gli investimenti e le partecipazioni azionarie in più Paesi; b) un livello minimo dell'aliquota dell'imposta sulle imprese per tutti i Paesi membri (raccomandato il 30%) e regole comuni per la fissazione della base imponibile minima; c) piena trasparenza sugli incentivi.

Altri osservatori hanno stilato giudizi più severi, mettendo in evidenza i numerosi problemi di funzionamento del mercato e di competizione sleale che derivano da regimi fiscali fortemente differenziati all'interno del mercato unico. Uno studio dell'OCSE del 1998 lo aveva rilevato su scala mondiale: la concorrenza fiscale – si era detto – è dannosa e costituisce un emergente problema globale<sup>40</sup>.

Nel 2001, la Commissione europea è tornata sul tema, evidenziando il proposito di “combattere la dannosa competizione sul terreno tributario”<sup>41</sup>. Veniva constatato che solo “piccoli progressi” sono stati fatti nell'attuazione del Rapporto Ruding e che l'evoluzione in atto (mercato unico, euro, inclusione di numerosi nuovi Paesi nell'Unione) rendeva gli investimenti tendenzialmente più sensibili alle regole fi-

---

<sup>38</sup> Recentissima la Comunicazione della Commissione UE dal titolo *Un sistema fiscale equo ed efficace nell'Unione europea per il mercato unico digitale*, Bruxelles, 21 settembre 2017 COM(2017) 547 final, ove viene messo in evidenza il fenomeno dell'economia dei beni immateriali spesso, o quasi sempre, sottratta al prelievo fiscale del Paese ove vengono generati i profitti.

<sup>39</sup> *Report of the Committee of Independent Experts on company taxation. Executive summary*, marzo 1992.

<sup>40</sup> OCSE, *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, Parigi, 1998.

<sup>41</sup> Commission Staff Working Paper, *Company Taxation in the Internal Market*, Brussels 23 ottobre 2001, reperibile in [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/company\\_tax\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/company_tax_study_en.pdf).

scali. Il rapporto della Commissione concludeva quindi, che “[...] ci sono potenziali significativi benefici [...] nel dare alle imprese una base fiscale comune consolidata alle loro attività nella UE”. Esso ne raccomandava quindi l’attuazione avvertendo che “[...] l’aliquota fiscale nazionale è un fattore importante nel determinare la tassazione effettiva ed è chiaro che la (determinazione) di una base imponibile comune senza ulteriori interventi, in pratica lo accentuerebbe automaticamente”. Come dire: fatta la riforma, diventa ancora più determinante l’aliquota di tassazione fissata con decisione sovrana dei singoli Stati.

Del resto, il fisco di un Paese, sebbene non costituisca fattore determinante in assoluto, ha un peso significativo nella allocazione degli investimenti delle imprese. Un’indagine della Camera di Commercio americana in Italia ha infatti rilevato che gli investitori statunitensi valutano che il nostro Paese abbia nel fisco un “forte svantaggio competitivo” (58% degli intervistati) e uno “svantaggio competitivo” (30% degli intervistati) in rapporto ad altri Paesi europei<sup>42</sup>. Gli stessi intervistati danno anche un giudizio ancora più negativo sull’efficienza e competenza delle istituzioni pubbliche mentre riconoscono una forte capacità innovativa delle imprese. Il deficit è nel sistema pubblico, il fisco ne costituisce una componente essenziale. Il tutto peggiora intuitivamente se si restringe il *focus* al Mezzogiorno. Occorre ricordare che l’Italia è in fondo alla graduatoria dei Paesi OCSE quanto a capacità di attrazione degli investimenti diretti. Ed i soli investimenti americani all’estero ammontano a 4.155 miliardi di dollari di cui il 55% nella UE (dati 2011).

Consiglio e Commissione UE, più di recente, hanno promosso ulteriori iniziative per risolvere almeno parzialmente il problema ma senza esiti tangibili. Nel 2011 la Commissione ha tentato di offrire alla tassazione delle società una base imponibile comune e consolidata (*Common Consolidated Corporate Tax Base*, CCCTB), cioè un insieme di regole che le multinazionali operanti in più Paesi europei userebbero per calcolare le imposte. Si tratterebbe quindi di un unico sistema di tassazione delle imprese che però non altera i 28 sistemi fiscali interni alla UE ed espressamente ribadisce che: “[...] gli Stati membri manterrebbero piena sovranità nella definizione della propria aliquota d’imposta sulle società”<sup>43</sup>. La proposta, ancora all’esame del Consiglio, costituisce una delle iniziative REFIT che la Commissione ha adottato per arginare un problema ormai avvertito da tutti. Essa consentirebbe di considerare l’Unione come un mercato unico ai fini dell’imposta sulle società, facilitando in tal modo l’attività transfrontaliera delle imprese e promuovendo scambi e investimenti. Anche questa proposta però non ha sin’ora sortito esiti concreti.

Da ultimo, la Commissione UE ha adottato una proposta di Direttiva relativa a una base imponibile comune per l’imposta sulle società<sup>44</sup>. Vi si legge che: “*Di re-*

---

<sup>42</sup> American Chamber of Commerce in Italy, *Le imprese americane in Italia*, Survey, 2013, curato da Fabrizio Onida, maggio 2013.

<sup>43</sup> Una scheda di sintesi sulla CCCTB, con tutti i documenti allegati è reperibile in [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/common\\_tax\\_base](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base).

<sup>44</sup> La proposta, del 25 ottobre 2016, COM(2016) 685 *final*, è rinvenibile sul sito: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-685-F1-IT-MAIN.PDF>.

*cente la comunità internazionale si è resa conto che le norme vigenti in materia di tassazione delle società non sono più adatte al contesto attuale. Di norma il reddito delle società è tassato a livello nazionale, ma il contesto economico è divenuto più globalizzato, digitale e mobile. I modelli aziendali e le strutture societarie sono più complessi, rendendo così più facile trasferire gli utili. Inoltre, nell'ultimo decennio le divergenze tra i regimi nazionali di imposta sulle società hanno consentito alla pianificazione fiscale aggressiva di prosperare. Pertanto, quando le norme nazionali sono elaborate senza tener conto della dimensione transfrontaliera delle attività imprenditoriali, possono sorgere asimmetrie nell'interazione tra i diversi regimi nazionali di imposta sulle società. Tali asimmetrie creano rischi di doppia imposizione (e di doppia non imposizione); di conseguenza, esse falsano il funzionamento del mercato interno. In tale contesto è sempre più difficile per gli Stati membri contrastare efficacemente, attraverso misure unilaterali, le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva al fine di proteggere dall'erosione le basi imponibili nazionali e di evitare il trasferimento degli utili<sup>45</sup>.*

Insomma, ad oggi, il tema della concorrenza fiscale, insito nel processo di aggregazione di molteplici sovranità nazionali nella UE resta ancora irrisolto e, per la verità, non è stato univocamente trattato neppure dalla teoria economica. Se infatti taluni Stati, riducendo il prelievo fiscale sui fattori di produzione (specie quelli caratterizzati da maggiore mobilità), possono così attirare investimenti a scapito degli Stati caratterizzati da maggiore pressione fiscale, è anche vero che questi ultimi, per reagire al deflusso dei fattori di produzione, tendenzialmente sono invitati a ridurre anch'essi le proprie aliquote, innescando così una corsa al ribasso nei livelli impositivi. Ciò, secondo alcuni, comporterebbe un equilibrio di lungo periodo inefficiente, poiché la pressione fiscale diminuirebbe eccessivamente. Secondo altri invece, come già detto, l'equilibrio potrebbe produrre risultati efficienti poiché spingerebbe i Governi a perseguire il benessere collettivo con il minimo impiego possibile di risorse pubbliche.

Resta il fatto che taluni Stati con minore dimensione territoriale e demografica possono contenere maggiormente la spesa pubblica; essi non traggono vantaggio dal coordinamento fiscale e restano *free riders* almeno fino a quando non ottengono meccanismi di compensazione. Inoltre, molti Stati sono restii ad armonizzare la normativa fiscale o devolvere la sovranità tributaria a un livello di governo superiore. Tuttavia, in assenza di un coordinamento centrale, è pressoché impossibile contrastare il fenomeno della competizione fiscale dannosa. E ciò spiega anche la presenza dei cosiddetti paradisi fiscali.

È quindi un circolo vizioso quello nel quale Paesi come l'Italia si trovano avvi-

---

<sup>45</sup> Così la relazione illustrativa della proposta. In essa si fa espresso riferimento anche al documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD(2015) 121 final) che fornisce un resoconto dettagliato dell'evoluzione storica e dei problemi e delle sfide attuali che pone la tassazione dei profitti delle multinazionali. Viene anche chiarito che *“la pianificazione fiscale aggressiva consiste nell'approfitare degli aspetti tecnici di un regime fiscale o delle differenze fra due o più regimi fiscali allo scopo di ridurre il debito d'imposta”*, citando la Raccomandazione della Commissione del 6 dicembre 2012 sulla pianificazione fiscale aggressiva, C(2012)8806 final.

luppati, col doppio svantaggio di non riuscire ad abbassare significativamente la pressione fiscale su tutto il territorio nazionale e non poter dare vita a sistemi fiscali ampiamente differenziati su base regionale.

La Corte di giustizia europea è anch'essa intervenuta sul punto, stabilendo che il regime fiscale è un parametro che influisce, al pari degli altri, nella scelta di localizzazione di un'impresa. È quindi assai realistico immaginare che anche nel prossimo futuro la già disattesa raccomandazione del Rapporto Ruding di fissare una aliquota minima per la tassazione delle imprese in tutti i Paesi della UE non troverà concreta applicazione. Non casualmente l'Irlanda, come si vedrà, non ha aderito alla richiesta di modificare al rialzo la propria imposizione fiscale sulle imprese. Essa ha preferito ridurre la spesa pubblica e grazie a ciò è riuscita a superare la crisi immobiliare con tassi di crescita odierni davvero significativi.

Resta invece immutato, almeno in Italia, il problema di un Paese a due velocità, con divari che vanno ulteriormente ampliandosi, a fronte di un fisco indifferenziato che opprime l'iniziativa economica, specie laddove i fattori infrastrutturali, demografici e della mobilità sono maggiormente negativi. Il problema viene anzi acuito dalle regole europee sugli aiuti di Stato. Dinanzi infatti ad un livello assai differenziato di regimi impositivi tra i vari Paesi della UE, alcuni anche molto piccoli per dimensione, paradossale appare l'orientamento a considerare come aiuti illegittimi eventuali misure di fiscalità di vantaggio adottate su base infrastatale. Ne consegue che mentre l'impresa sarda o calabrese e quella lombarda soggiacciono allo stesso trattamento fiscale, un'impresa italiana e una irlandese o bulgara competono, ad armi impari, sullo stesso mercato. La penalizzazione, come si vede, è duplice, operando sul piano interno ed internazionale.

Sono passati quasi vent'anni da quando il Governo italiano tentò di introdurre la flessibilità fiscale su base regionale al Consiglio di Lisbona del marzo 2000 che definì la strategia europea della crescita. In quell'occasione vennero date rassicurazioni verbali ma nulla di concreto, da allora, è stato fatto. Oggi la Corte di Giustizia consente uno spazio giuridico per decisioni fiscali su base regionale nella misura in cui esse rispettino i criteri di autonomia istituzionale, procedurale e economico-finanziaria<sup>46</sup>. Queste sentenze sono state ampiamente apprezzate, in quanto aprono una breccia nei muri che a livello europeo sono sempre stati alzati verso ogni forma di fisco differenziato su base regionale. Si tratta però, ancora oggi, di una breccia esigua, largamente insufficiente a fronteggiare le difficoltà economiche di buona parte del nostro Paese.

---

<sup>46</sup> *Idem.*

### **1.5. Le ZES come strumento di attrazione degli investimenti diretti (FDI): molte luci e qualche ombra**

Secondo il *Manuale della bilancia dei pagamenti e della posizione patrimoniale sull'estero* curato dalla Banca d'Italia<sup>47</sup>, gli investimenti diretti sono: “[...] gli acquisti di quote del capitale azionario di un'impresa (impresa oggetto dell'investimento o affiliata) che opera in un paese diverso da quello in cui risiede l'investitore diretto, con l'obiettivo di esercitare un controllo o un grado di influenza significativo sulla gestione dell'impresa e stabilire con questa un legame durevole. Il legame durevole è riscontrato qualora l'investitore diretto possieda almeno il 10 per cento del capitale sociale con diritto di voto dell'impresa affiliata”.

Il sistema di raccolta e compilazione della bilancia dei pagamenti e della posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia è disciplinato dal D.lgs. 19 novembre 2008, n. 195, reso in attuazione del regolamento (CE) n. 1889/2005. L'art. 11, comma 1 di detta normativa attribuisce infatti alla Banca d'Italia la responsabilità della compilazione e della pubblicazione della bilancia dei pagamenti e della posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia. Al contempo, la norma obbliga gli operatori residenti in Italia, ai sensi del regolamento (CE) n. 2533/1998, a fornire i dati e le informazioni necessari alla compilazione della bilancia dei pagamenti, nei termini e con le modalità di trasmissione stabiliti dalla stessa Banca d'Italia.

Ebbene, dai dati disponibili, emerge come l'Italia, che pur mantiene un'elevata capacità di *import-export* ed un'alta permeabilità al commercio internazionale, non riesca ad attrarre investimenti diretti esteri se non in quote esigue, pari a poco più dell'1% del totale mondiale. Per l'Italia – secondo le ultime stime dell'Unctad per il 2016<sup>48</sup> – il dato si dovrebbe attestare attorno ai 20 miliardi di dollari. Ben lontani dai 46 miliardi delle stime per la Francia o ai quasi 180 miliardi del Regno Unito.

Anche il rapporto 2016 curato dall'ICE sottolinea questo dato, usando parole ancor più nette e significative. Si rileva infatti che: “Nonostante una ripresa dei flussi di IDE in uscita e in entrata a partire dal 2013, il grado di internazionalizzazione, sia attiva che passiva, del Paese continua a essere significativamente inferiore a quello dei suoi maggiori partner europei. Per quanto riguarda l'internazionalizzazione attiva, a fine 2015 il rapporto percentuale tra lo stock di IDE in uscita e prodotto interno lordo (PIL) era pari per l'Italia al 25,7%, valore inferiore alla metà della media UE-27 (57,6%) e dell'intera Europa (61,6%), nonché a quelli di Francia, Germania e Regno Unito (allineati attorno al 54%) e largamente inferiore anche a quello della Spagna (39,4%). Anche sul lato degli investimenti dall'estero la posizione dell'Italia appare modesta e riflette la persistente bassa attrattività internazionale comparata del Paese. Il rapporto tra stock di IDE in entrata e PIL (18,5%

<sup>47</sup> Consultabile in: [http://www.bancaditalia.it/statistiche/manuale\\_bop\\_19mag16.pdf](http://www.bancaditalia.it/statistiche/manuale_bop_19mag16.pdf).

<sup>48</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges*, United Nations, New York and Geneva, 2016.

nel 2015) rimane significativamente inferiore alle medie mondiale (33,6%), dell'Europa (50,7%) e dell'UE (47,9%), nonché a quello dei competitors europei (Regno Unito 51,1%, Spagna 44,5%, Germania 33,4% e Francia 31,9%). Si osservi come i divari con gli altri paesi europei rimangano elevati, pur avendo l'Italia "beneficiario" di una significativa contrazione del PIL, che costituisce il denominatore dell'indicatore considerato. Approfondendo l'analisi degli IDE in uscita dall'Italia, si rileva come i relativi flussi siano scesi nel 2012 a soli otto miliardi di dollari, il valore più basso dal 2004, per risalire negli anni successivi nell'intorno dei 25-28 miliardi di dollari, che rappresentano meno del 2% del totale mondiale<sup>49</sup>.

<b>Stock di investimenti diretti esteri in uscita e in entrata come percentuale del prodotto interno lordo, vari paesi europei, 1990-2015</b>										
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Stock in IDE in uscita/PIL (%)</b>										
<b>Francia</b>	9,4	23,2	26,7	28,7	44,2	43,6	48,7	48,4	45,1	54,3
<b>Germania</b>	19,4	19,5	24,7	27,7	39,9	38,1	44,4	43,0	44,3	54
<b>Italia</b>	5,1	9,1	14,8	13,2	23,1	22,9	25,5	25,2	22,8	25,7
<b>Regno Unito</b>	20,9	24,6	59,4	50,2	65,5	62,6	60,4	58,2	50,6	54,0
<b>Spagna</b>	2,9	5,7	21,6	26,3	45,5	44,1	47,5	39,4	38,2	39,4
<b>Unione Europea (UE-28)</b>	13,3	17,8	31,6	35,1	53,1	50,7	52,9	52,1	49,0	57,6
<b>Europa</b>	13,6	18,6	33,0	36,9	57	54,3	57,2	56	52,3	61,6
<b>Mondo</b>	10,1	12,9	22,2	25,2	31,5	29,1	30,4	32,3	31,7	34,0
<b>Stock in IDE in entrata/PIL (%)</b>										
<b>Francia</b>	8,2	14,5	13,4	17,2	23,8	24,4	26,7	28,3	25,7	31,9
<b>Germania</b>	14,2	12,0	24,1	22,3	27,9	26,5	30,4	29,1	28,1	33,4
<b>Italia</b>	5,1	5,6	10,7	12,8	15,4	15,6	18,1	17,1	16,2	18,5
<b>Regno Unito</b>	18,6	16,1	29,8	35,2	44,0	44,1	54,1	54,9	58,3	51,1
<b>Spagna</b>	12,3	17,3	26,2	33,2	43,8	42,2	48,1	46,7	42,8	44,5
<b>Unione Europea (UE-28)</b>	11,7	13,2	25,1	30,9	43,4	41,8	45,5	45,7	43,6	47,9
<b>Europa</b>	11,7	13,3	25,1	31,1	45,3	43,7	47,7	47,9	45,7	50,7
<b>Mondo</b>	9,6	11,2	21,9	24,0	30,4	28,4	30,1	31,9	31,8	33,6
<b>Flussi di investimenti diretti esteri in uscita, vari paesi europei, 1990-2015</b>										
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015

<sup>49</sup> ICE, *Italia multinazionale*, 2016, 15, consultabile in: <http://www.ice.it/statistiche/pdf/Italia-Multinazionale-2016.pdf>.

Valori (miliardi USD)										
<b>Francia</b>	38	16	162	68	48	51	32	25	43	35
<b>Germania</b>	24	39	57	75	125	78	62	40	106	94
<b>Italia</b>	8	6	7	39	33	54	8	25	27	28
<b>Regno Unito</b>	18	44	233	89	48	96	21	-19	-82	-61
<b>Spagna</b>	3	5	58	42	38	41	-4	14	35	35
<b>Unione Europea (UE-28)</b>	132	158	791	554	479	492	352	273	296	487
<b>Europa</b>	141	173	846	636	585	559	411	320	311	576
<b>Mondo</b>	244	357	1163	819	1392	1558	1309	1311	1318	1474
Incidenze (%)										
<b>Francia</b>	15,7	4,4	13,9	8,3	3,5	3,3	2,4	1,9	3,3	2,4
<b>Germania</b>	9,9	10,9	4,9	9,1	9,0	5,0	4,7	3,1	8,1	6,4
<b>Italia</b>	3,1	1,6	0,6	4,8	2,3	3,4	0,6	1,9	2,0	1,9
<b>Regno Unito</b>	7,4	12,2	20,0	10,8	3,5	6,1	1,6	-1,4	-6,2	-4,2
<b>Spagna</b>	1,1	1,3	5,0	5,1	2,7	2,6	-0,3	1,1	2,7	2,3
<b>Unione Europea (UE-28)</b>	54,2	44,3	68,0	67,6	34,4	31,6	26,9	20,8	22,5	33,0
<b>Europa</b>	57,8	48,5	72,7	77,6	42,1	35,9	31,4	24,4	23,6	39,1
<b>Mondo</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Si tratta – evidentemente – di un quadro tutt'altro che edificante, che peggiora ulteriormente se si considerano anche gli aspetti qualitativi in ordine ai differenziali di attrattività dei diversi settori e nei confronti dei diversi paesi investitori. Anche qui, la situazione non appare migliorata rispetto agli anni passati<sup>50</sup>. L'Italia, scrive ancora l'ICE: "[...] manifesta forti difficoltà nell'attrarre investimenti nei servizi avanzati (in particolare software, ICT e servizi professionali), che sono viceversa i settori più dinamici e più rilevanti quanto a numerosità e consistenza dei progetti nei paesi industriali. Similmente, per quanto concerne le funzioni interessate, alquanto rarefatti sono gli investimenti per attività pregiate quali *headquarters* e *shared service centers*. Tra i settori "forti" in Europa occidentale, una certa specializzazione dell'Italia si rileva solo nel settore energetico, grazie soprattutto ai numerosi progetti – ma per lo più di dimensioni modeste – nelle energie rinnovabili e alternative, e nel comparto della cura della salute e dei servizi sociali, dove si registrano alcuni investimenti in case di cura e per l'assistenza agli anziani. Altri settori nel periodo post-crisi, sono il turismo e lo spettacolo, a conferma delle op-

<sup>50</sup> Si veda, in proposito, il report annuale curato da Mariotti S., Mutinelli M., Sansoucy L., *Italia multinazionale*, 2014. *Le partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2015 e precedenti edizioni. Sostanzialmente invariata anche l'analisi più recente, riportata nel Report 2017, consultabile in: <http://newsletter.irefi.eu/wp-content/uploads/2017/11/Italia-Multi-nazionale-Rapporto-2017.pdf>.

portunità che il Paese può offrire, valorizzando il proprio patrimonio artistico, culturale e paesaggistico: peraltro, nel periodo considerato, questi settori raccolgono meno del 5% del totale delle iniziative, dato il loro carattere di nicchia su scala internazionale”<sup>51</sup>.

L’analisi degli investimenti diretti all’estero mostra, con riferimento ai Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, una presenza dell’Italia degna di nota solo in Algeria ed Egitto (con investimenti superiori a 7 miliardi di euro nell’anno 2015); nel resto dell’area i valori sono di gran lunga inferiori e, addirittura, pari a soli 14 milioni di euro in Tunisia.

Investimenti diretti all'estero dell'Italia per paese controparte e strumento: consistenze											
milioni di euro											
Paese controparte	Codice del paese	Totale			di cui: azioni e utili reinvestiti			di cui: strumenti di debito			
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	
Algeria	DZA	6567	5969	7707	6445	5670	7317	122	299	390	
Cyprus	CYP	98	189	183	144	141	143	-46	48	40	
Egypt	EGY	4872	5676	7183	4786	5594	6751	87	82	431	
Gibraltar	GIB	6	188	220	5	195	227	1	-7	-8	
Israel	ISR	449	585	710	444	580	708	5	5	1	
Lebanon	LBN	30	33	35	23	27	28	7	6	7	
Libya	LYB	61	155	286	80	133	252	-19	22	34	
Malta	MLT	445	623	469	395	549	409	50	75	60	
Morocco	MAR	360	395	566	274	253	374	86	143	192	
Tunisia	TUN	17	19	14	17	20	22	0	-1	-8	
WORLD	WO	388682	404149	429227	404798	414963	426379	-16116	-10815	2848	

Investimenti diretti all'estero dell'Italia per paese controparte e strumento: flussi													
milioni di euro													
Paese controparte	Codice del paese	Totale			di cui: azioni			di cui: utili reinvestiti			di cui: strumenti di debito		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Algeria	DZA	1982	1358	1651	1899	1108	1633	8	73	-75	74	177	93
Cyprus	CYP	55	92	-8	1	1	1	0	-2	-1	55	94	-8
Egypt	EGY	629	979	1491	484	952	1088	88	36	60	57	-9	343
Gibraltar	GIB	28	4	10	28	0	0	0	12	11	0	-7	0
Israel	ISR	106	95	169	77	91	136	28	4	37	1	0	-4
Lebanon	LBN	-18	4	9	-10	5	3	-1	0	4	-7	-1	2
Libya	LYB	2	159	1	23	185	-8	0	-67	-3	-21	41	12
Malta	MLT	-61	-24	-55	-67	-67	5	12	18	-46	-6	25	-15
Morocco	MAR	51	80	104	25	4	56	-3	20	0	28	56	47
Tunisia	TUN	237	480	152	273	234	168	19	7	3	-56	239	-18
WORLD	WO	18930	19836	20117	2964	9443	9504	8718	7573	-2782	7248	2820	13395

I dati italiani sono preoccupanti anche in raffronto a quelli europei. La Commissione UE, infatti, ha avuto modo, di recente, di enfatizzare i progressi che l’Unione ha registrato negli ultimi anni, anzitutto a partire dalla base normativa che essa stessa si è data e che la rende il luogo, nel mondo, più aperto agli investimenti esteri<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Id., *op. cit.*, 16.

<sup>52</sup> Alla fine del 2015 il volume degli investimenti esteri diretti in entrata nell’UE era pari a oltre

In effetti se si guarda, ad esempio, all'indice delle restrizioni regolamentari curato dall'OCSE per gli investimenti esteri diretti<sup>53</sup>, l'Europa risulta essere il luogo più aperto ed accessibile. Inoltre, esistono specifiche previsioni nei trattati UE che presidiano questa apertura (artt. 63 e 206 del TFUE) e che rendono talvolta sin troppo agevole, per investitori esteri, effettuare investimenti anche in settori chiave dell'economia europea.

Per questo, nel recente documento sulla gestione della globalizzazione, adottato il 10 maggio 2017, la stessa Commissione ha ribadito che: “[I]’apertura agli investimenti esteri rimane un principio fondamentale per l’UE e un’importante fonte di crescita, ma ha riconosciuto al contempo che sono state espresse preoccupazioni in merito al fatto che investitori stranieri, in particolare le imprese di Stato, rilevano per motivi strategici le imprese europee che dispongono di tecnologie fondamentali e che spesso gli investitori dell’UE non godono degli stessi diritti di investire nel paese da cui proviene l’investimento”<sup>54</sup>.

È stata quindi adottata una Comunicazione, della Commissione UE, dal titolo “Accogliere con favore gli investimenti esteri diretti tutelando nel contempo gli interessi fondamentali”<sup>55</sup> e, subito a seguito, una proposta di Regolamento “che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione europea”<sup>56</sup>.

I due sopracitati documenti mettono in rilievo alcuni fenomeni non trascurabili, cui assistiamo a livello globale:

– “le imprese statali svolgono un ruolo sempre più preponderante nell’economia globale”<sup>57</sup>;

– “gli investitori stranieri possono cercare di acquisire il controllo o di esercitare influenza nelle imprese europee le cui attività hanno ripercussioni sulle tecnologie cruciali, sulle infrastrutture, sui fattori produttivi o sulle informazioni sensibili”<sup>58</sup>.

Ecco quindi l’esigenza di individuare regole comuni che consentano di accogliere gli investimenti esteri senza mettere in pericolo la sicurezza, l’ordine pubblico ed il preminente interesse nazionale del paese ospitante. Ciò, tenuto conto dell’eterogeneità dei sistemi normativi nazionali in seno alla Ue, molti dei quali non prevedono forme di controllo degli investimenti esteri. Inoltre, appare opportuno

---

5.700 miliardi di euro, a fronte di 5.100 miliardi di euro negli Stati Uniti e 1.100 miliardi di euro in Cina. Allo stesso tempo, gli investitori dell’UE detenevano 6.900 miliardi di euro di investimenti esteri diretti nei paesi terzi.

<sup>53</sup> <http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>.

<sup>54</sup> Commissione europea, *Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*, (COM (2017) 240) del 10 maggio 2017, consultabile in: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_it.pdf).

<sup>55</sup> Bruxelles, 13 settembre 2017 COM(2017) 494 final, consultabile in: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-494-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.

<sup>56</sup> Bruxelles, 13 settembre 2017 COM(2017) 487 final, consultabile in: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12137-2017-INIT/it/pdf>.

<sup>57</sup> UNCTAD, *World Investment Report: Investment and the Digital Economy* (Relazione sugli investimenti a livello mondiale: investimenti ed economia digitale), 2017.

<sup>58</sup> Commissione UE, *Accogliere con favore gli investimenti esteri*, cit., 5.

armonizzare la stessa legislazione europea, che sul punto appare ancora frastagliata e eterogenea, prendendo spunto dagli altri modelli, come quello statunitense.

Riferisce infatti la Commissione europea che negli Stati Uniti, tra il 2009 e il 2014, il *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) “[...] ha ricevuto 627 notifiche di progetti di acquisizione di imprese statunitensi da parte di aziende straniere, e ne ha esaminato formalmente il 40% circa: delle 244 operazioni esaminate, 47 (vale a dire circa il 7% degli accordi controllati) sono state annullate dalle imprese interessate durante il periodo dell’accertamento e una è stata annullata con decisione presidenziale dopo l’accertamento condotto dal CFIUS”<sup>59</sup>.

Ora, atteso quanto sopra, il tema del controllo degli investimenti diretti dall’estero non potrà non riguardare l’istituzione, in Italia, delle zone economiche speciali. Occorrerà infatti che, in assenza di meccanismi di controllo già consolidati, nel nostro ordinamento, ed in vista di auspicabili, importanti investimenti esteri nel tessuto imprenditoriale delle ZES, il Comitato di indirizzo previsto dalla l. n. 123/2017<sup>60</sup> venga dotato di speciali poteri di controllo che possano almeno contribuire a monitorare qualità e tipologia di investimenti, segnalando eventuali criticità.

Ciò, quantomeno in attesa che la legislazione europea giunga ad un auspicato grado di omogeneità e maturazione sul punto, tale da consentire una maggiore protezione degli *assets* infrastrutturali ed imprenditoriali chiave per l’economia del nostro Paese.

## 1.6. Alcuni esempi di Zone Economiche Speciali: le SEZ in Polonia

La Polonia ha deciso nel 1994 la creazione di 14 Zone Economiche Speciali (SEZ), la prima è diventata operativa nel 1995<sup>61</sup>. Stabilite originariamente per una durata di venti anni, esse sono state prorogate prima al 2020 e recentemente sino al 2026<sup>62</sup>.

Le SEZ polacche sono aree che attraggono investitori per la qualità delle infrastrutture, la disponibilità di lavoratori professionalizzati e un insieme di incentivi fiscali nella forma di *esenzione fiscale sui profitti* e di *esenzione fiscale sulle proprietà*, entro un certo limite prefissato.

I vantaggi principali per le aziende che decidono di investire nelle SEZ sono legati alla concessione di agevolazioni sotto forma di incentivi statali, ai bassi co-

---

<sup>59</sup> Commissione UE, *Accogliere con favore gli investimenti esteri*, cit., 6, la quale rimanda al sito web del CFIUS, [www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx](http://www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx).

<sup>60</sup> Sul tema vedi meglio *infra*, al capitolo 3.

<sup>61</sup> Istituite con l. 20 ottobre 1994 e successive modifiche (G.U. n. 123, voce 600, del 1994).

<sup>62</sup> In base a quanto stabilito dalla legge di stabilità che il Governo polacco ha varato in data 23 luglio 2013, insieme a 14 decreti (ciascuno per ogni ZES; pubblicati sulla G.U. 27 agosto 2013, nn. dal 968 al 981, entrati in vigore l’11 settembre 2013).