

# Zes e Zls, le misure per lo sviluppo dei porti

a cura di ANGELO CARLO COLOMBO,  
VINCENZO CRISTIANO<sup>1</sup> E GIAMPAOLO BOTTA<sup>2</sup>

## Presentazione

La normativa sulle Zone economiche speciali prima, e quella sulle Zone logistiche semplificate dopo, rappresenta un importante passo avanti sulla strada del rafforzamento del sistema logistico che ruota intorno ai porti italiani a lungo sottodimensionati e deficitari di interventi di rilancio strutturale.

L'istituzione delle Zes, in particolare, al Sud può favorire il miglioramento dell'infrastrutturazione portuale, rilanciare le attività di impresa e i processi di semplificazione amministrativa, ridando slancio all'economia del mare, certamente uno degli assi portanti dello sviluppo economico del Mezzogiorno e dell'Italia. La logistica via mare, infatti, rappresenta un vettore importante per l'export dei prodotti del cosiddetto «Made in Italy». Il progetto europeo delle «Autostrade del mare» sviluppato nell'ambito dello Short Sea Shipping, da un lato, e il grande progetto cinese delle nuove «Vie della seta»<sup>3</sup> (o BRI, Belt and Road Initiative)<sup>4</sup>, dall'altro, ridisegneranno completamente la portualità e lo shipping nel Mediterraneo.

Si prospetta, dunque, una grande opportunità per l'Italia di rilanciare i porti e con essi l'economia del mare. Le Zone logistiche semplificate rappresentano, perciò, un altro importante passo di rafforzamento in questa direzione.

## Premessa

Le politiche dell'Unione europea considerano il

trasporto marittimo, e in particolare lo Short sea shipping, come un settore chiave dell'economia, capace di contribuire in maniera determinante allo sviluppo dei territori. È in questo ambito che è stato promosso il progetto delle «Autostrade del mare», che punta allo spostamento del traffico merci dal vettore stradale al trasporto marittimo a corto raggio. L'Italia, nel quadro del trasporto a corto raggio, ha un ruolo particolarmente dominante rispetto ad altri Paesi europei.

Anche il recente allegato al Documento di economia e finanza 2018<sup>5</sup>, che traccia obiettivi e strategie della politica infrastrutturale del Paese, presenta diverse sezioni sullo stato di attuazione delle politiche e degli interventi nel settore dei porti e degli interporti: l'azione di riforma della governance portuale, il quadro delle infrastrutture strategiche, il quadro degli incentivi, tra cui l'istituzione delle Zone economiche speciali, e le misure di semplificazione. Le Zone economiche speciali (Zes) rappresentano, oggi, l'ultima frontiera della riflessione sulle politiche istituzionali per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle città metropolitane<sup>6</sup>; tale politica si concentra, per l'appunto, sui porti, nei quali si intendono valorizzare gli insediamenti imprenditoriali e i progetti di investimento capaci di rendere trainanti i settori di punta dell'economia italiana e meridionale, quali l'agroalimentare, l'aeronautica, l'automotive e il sistema del Made in Italy in gene-

rale?

Le Zes sono aree geografiche circoscritte nell'ambito delle quali l'autorità governativa:

- applica una legislazione economica differente rispetto a quella applicata nel resto del Paese;
- offre incentivi a beneficio delle aziende, attraverso strumenti di agevolazioni fiscali/finanziarie e semplificazioni amministrative.

L'Ocse ha identificato quattro diversi tipi di Zone economiche speciali:<sup>8</sup>

- ci sono le «zone di libero scambio» (free trade zone), presso i porti e gli aeroporti, che offrono esenzioni parziali o totali sui dazi all'import o all'export di quei beni che vengono riesportati;
- ci sono le «export processing zone», che agevolano la riesportazione dei soli beni che, venendo lavorati in loco, assumono un significativo valore aggiunto;
- ci sono le «Zone economiche speciali vere e proprie», che offrono un pacchetto variegato di incentivi, agevolazioni e semplificazioni amministrative alle imprese che stabiliscono lì la propria sede;
- ci sono le «zone speciali industriali», che limitano le agevolazioni a un settore specifico (spesso si tratta del tessile, oppure dell'Ict) per il quale costruiscono anche di infrastrutture ad hoc.

Si tratta, ad ogni modo, di un modello molto diffuso a livello mondiale, che ha registrato un trend in continua crescita, non arrestandosi né per effetto della globalizzazione, né nel corso della crisi finanziaria mondiale del 2008.

Nel 1997 si contavano 845 Zes in 93 Paesi, valore salito nel 2016 a circa 4.500 Zes in 135 Paesi. Di queste il 43% sono in Asia; l'Europa ne ospita circa il 20% (ad es. Lettonia, Spagna, Gran Bretagna e Croazia), con la Polonia in prima fila (circa 14). Cina e a Dubai sono comunque gli esempi più noti.

In Europa esistono diversi casi di Free Zone a diversi livelli di operatività (più che altro si tratta di punti franchi individuati all'interno di aree portuali); se ne contano ad esempio 10 in Danimarca, 8 in Germania, 3 in Grecia, 5 in Spagna (tra cui una a Barcellona).

Il presente inserto intende analizzare la misura di istituzione delle Zone economiche speciali presente nel Decreto Mezzogiorno, la strutturazione della procedura, gli aspetti agevolativi, e lo stato di attuazione.

Esso, inoltre, esamina anche la recente misura di istituzione delle Zone Logistiche Speciali (Zls) nel resto del Paese.

In tale contesto, non può non dimenticarsi quanto rilevato da Spediporto durante l'Assemblea Generale dei Soci tenuta il 29 marzo 2019<sup>9</sup>.

In particolare, nella Relazione morale del Consiglio direttivo di Spediporto, è stato posto in evidenza che, sebbene con il crollo del viadotto Morandi «le certezze vennero, momentaneamente, scalzate dal dramma (...) nacque una grande opportunità offerta dalla Legge 13/2018 a cui lavorò unitariamente tutta la comunità cittadina, anche quando ci presentammo uniti tra categorie ed organizzazioni sindacali, davanti alla Commissione Trasporti per illustrare i nostri emendamenti al dl Genova.

La norma che ne nacque contiene alcuni fondamentali strumenti di rilancio del territorio attuabili anche grazie a poteri commissariali; (...)

- l'art. 6 «Ottimizzazione dei flussi veicolari logistici nel Porto di Genova» prevede la realizzazione di infrastrutture ad alta automazione di sistemi informatici e delle relative opere accessorie per garantire l'ottimizzazione dei flussi veicolari logistici in entrata e in uscita dal porto di Genova, ivi compresa la realizzazione del varco di ingresso di Ponente;
- l'art. 7 che prevede la «Zona logistica semplificata, Porto e Retroporto di Genova e relativo sistema di navettamento» ed estende gli effetti della legge n. 123/2017 ai territori portuali e retroportuali del Comune di Genova, fino ad includere i retroporti di Rivalta Scrivia, Novi San Bovo, Alessandria, Piacenza, Castellazzo Bormida, Ovada Belforte, Dinazzano, Melzo e Vado Ligure;
- l'art. 8 con la rubrica «Istituzione della zona franca urbana per il sostegno alle imprese colpite dall'evento».

#### NOTE

1) Studio AC - Avvocati e Commercialisti. Rispettivamente Managing Partner e Senior Associate.

2) Direttore Generale Spediporto

3) Come rilevato da Spediporto durante l'Assemblea Generale dei Soci tenuta a Genova il 29 marzo 2019 la Via della Seta o BRI «diventa innegabilmente una concreta opportunità per l'Italia, collocata, per sua fortuna, in una posizione strategica, non solo per la possibilità di diventare un partner di riferimento per la distribuzione delle merci asiatiche, ma anche per raccogliere i manufatti europei destinati ad essere esportati nel mondo.

La sintesi dei migliori ragionamenti sul tema BRI, come ricorda il Presidente di Spediporto, dott. A. Pitto, è rappresentata dal recente documento prodotto dalla Commissione europea nel suo «EU- China. A strategic outlook, European Commission contribution to the European Council», del 12 marzo 2019.

4) Vedasi le valutazioni espresse in argomento da Confetra nel Position Paper.

5) Ministero dell'Economia e Finanze. «Connettere l'Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica. Allegato al Documento di economia e finanza 2018», 2018.

6) Aniello V., «L'area metropolitana, lo sviluppo urbano e le politiche di coesione», in Territori competitivi e progetti di reti/Competitive territories and design of networks (a cura di F. D. Moccia e M. Sepe). Urbanistica dossier n. 13/2017

7) Vedasi il documento di ricerca 30 maggio 2018 redatto da V. Aniello per la Fondazione nazionale dottori commercialisti

30 MAGGIO 2018

8) Ocde, «Zones franches: coûts et avantages», in L'Observateur de l'Ocde n. 275, novembre 2009.

9) Evento denominato Webridgeworlds

10) Pubblicato in G.U. del 20/6/2017 n. 141) convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017 n. 123 (pubblicata in G.U. del

## PARTE I

## Le Zes nel Decreto Mezzogiorno e nel Regolamento attuativo

Dopo anni di dibattito, un'accelerazione alla realizzazione delle Zes proviene dal Decreto Legge 20 giugno 2017 n. 91 «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno»<sup>10</sup>. In particolare, con il DL 20 giugno 2017 n. 91 (c.d. «Decreto Sud»), convertito nella L. 3 agosto 2017 n. 123, sono stati previsti importanti interventi per la crescita economica delle Regioni del Mezzogiorno. Uno di questi riguarda l'istituzione delle «Zone economiche speciali» (Zes), la cui disciplina è contenuta negli artt. 4 e 5 del citato decreto. Con il Dpcm 25 gennaio 2018 n. 12, pubblicato nella *G.U.* n. 47 del 26 febbraio 2018, sono state attuate dette disposizioni.

La Zona economica speciale è definita come un'area geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti, purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale facente parte della rete globale delle Reti di trasporto transeuropee, definite dal regolamento (Ue) n. 1315 dell'11 dicembre 2013.

In Italia sono regioni meno sviluppate (con pil pro capite inferiore al 75% della media europea) le regioni Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania. Sono regioni in transizione (con pil pro capite tra il 75% e il 90% della media europea) le regioni Sardegna, Abruzzo e Molise.

Solo le Regioni meno sviluppate o in transizione possono presentare una proposta di istituzione di Zes nel proprio territorio, o al massimo due proposte ove siano presenti più aree portuali che abbiano le caratteristiche stabilite dal regolamento europeo, accompagnata da un piano di sviluppo strategico. Le regioni che non posseggono aree portuali aventi tali caratteristiche possono presentare istanza di istituzione di Zes solo in forma associativa, qualora contigue, o in associazione con un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regola-

to. Ciascuna Zes sarà istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e con il ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Al riguardo si ricorda che le Zes sono zone geograficamente delimitate che comprendono almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento Ue 11 dicembre 2013 n. 1315.

Vi possono rientrare anche le aree non territorialmente adiacenti, purché presentino un nesso economico funzionale ed i porti che non presentano le caratteristiche stabilite dal Regolamento Ue 1315/2013, purché abbiano una rilevanza strategica per le attività di specializzazione territoriale che si intende rafforzare e dimostrino un nesso economico funzionale con l'area portuale.

Di norma, quindi, la Zes è composta da territori quali porti, aree retroportuali, anche di carattere produttivo e aeroportuale, come definiti dalle norme vigenti, piattaforme logistiche e interporti. La Zes non può comprendere, invece, zone residenziali.

Per ciascuna Regione l'area complessiva destinata alle Zes non può eccedere la superficie complessivamente indicata nell'Allegato 1 al Dpcm 12/2018 (ad esempio per la Regione Puglia il valore massimo di superficie Zes è di 44,08 chilometri quadrati, per la Campania 54,67 chilometri quadrati).

L'istituzione di una Zes, come sottolinea l'art. 4, comma 1, porta come conseguenza principale la possibilità per le imprese di sfruttare importanti agevolazioni fiscali e di beneficiare di rilevanti semplificazioni di carattere amministrativo e burocratico.

All'art. 4, comma 2, viene specificato che per «Zona Economica Speciale» si intende una zona:

- a) geograficamente delimitata e identificata, all'interno dei confini statali;
- b) composta anche da aree territoriali non direttamente adiacenti, purché abbiano un nesso economico funzionale con il porto;
- c) che comprende un'area portuale, collegata alla rete trans-europea dei trasporti (TEN - T),

12/8/2017 n. 188).

11) Art. 3 ter - Semplificazioni per le zone economiche speciali - Zes e per le zone logistiche semplificate - Zls

«1. All'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, la lettera a) è sostituita dalle seguenti:

«a) l'attività economica nelle Zes è libera, nel rispetto delle norme nazionali ed europee sull'esercizio dell'attività d'impresa. Al fine di semplificare ed accelerare l'insediamento, la realizzazione e lo svolgimento dell'attività economica nelle Zes sono disciplinati i seguenti criteri derogatori alla normativa vigente, procedure semplificate e regimi procedurali speciali applicabili. Per la celere definizione dei procedimenti amministrativi, sono ridotti di un terzo i termini di cui: agli articoli 2 e 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241; al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di valutazione d'impatto ambientale (Via), Valutazione ambientale strategica (Vas) e Autorizzazione integrata ambientale (Aia); al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, in materia di Autorizzazione unica ambientale (Aua); al codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, in materia di autorizzazione paesaggistica; al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in materia edilizia; alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di concessioni demaniali portuali; a) bis) eventuali autorizzazioni, licenze, permessi, concessioni o nulla osta comunque denominati la cui adozione richiede l'acquisizione di pareri, intese, concerti o altri atti di assenso comunque denominati di competenza di più amministrazioni sono adottati ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 241 del 1990; i termini ivi previsti sono ridotti della metà; a-ter) il Comitato di indirizzo della Zes, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, assicura il raccordo tra gli sportelli unici istituiti ai sensi della normativa vigente e lo sportello unico di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, che opera quale responsabile unico del procedimento ai sensi della legge n. 241 del 1990 per la fase di insediamento, di realizzazione e di svolgimento dell'attività economica nella Zes. Lo sportello unico è disponibile in formato digitale, in almeno una lingua diversa dall'italiano, ed è organizzato sulla base di moduli

con le caratteristiche stabilite dal regolamento (Ue) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013.

Quanto alla richiesta di istituzione delle singole Zone economiche speciali, l'art. 4 comma 4, prevede che siano le regioni meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a presentare domanda per l'istituzione.

L'art. 4, comma 5, prevede, invece, che la proposta debba essere accompagnata da un piano di sviluppo strategico, nel rispetto delle modalità e dei criteri individuati dal regolamento di attuazione recentemente approvato. La regione formula la proposta specificando le caratteristiche dell'area identificata.

In Italia sono regioni meno sviluppate (con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea): Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania. Rientrano tra le regioni in transizione (con PIL pro capite tra il 75% e il 90% della media europea) le regioni Sardegna, Abruzzo e Molise.

Le Zes di cui al decreto nasceranno, dunque, al Sud: le regioni ammesse sono Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia.

La procedura individuata sempre all'art. 4, comma 5, prevede che ciascuna Zes sarà istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta della regione interessata, corredata da un piano di sviluppo strategico.

All'art. 4, comma 6, è previsto che il soggetto per la gestione dell'area Zes sarà un Comitato di indirizzo composto dal Presidente dell'autorità portuale, da un rappresentante della Regione e da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ai membri del Comitato non spetta alcun compenso o indennità di carica.

Il Comitato di indirizzo si avvale del Segretario Generale dell'autorità portuale per l'esercizio delle funzioni amministrative.

Il soggetto gestore deve assicurare, in particolare:

- gli strumenti che garantiscano la piena

operatività delle aziende presenti nella Zes;

- l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito Zes;
- l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi.

Il soggetto gestore può anche autorizzare la stipula di accordi o convenzioni con banche e intermediari finanziari. Come richiama l'art. 4, comma 7-bis, infatti, sarà fondamentale anche il ruolo delle banche per assicurare il supporto finanziario agli investitori che vorranno localizzarsi in queste aree. Il Banco di Napoli, ad esempio, ha siglato un protocollo con l'autorità di Sistema del Tirreno Centrale con il quale ha messo a disposizione 1,5 miliardi di euro per le aziende che presenteranno progetti di investimento a valere sulla Zes.

L'art. 5, comma 1, prevede che, a seguito dell'istituzione di una «Zes», le nuove imprese o quelle esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella Zes:

- possono essere destinatarie di procedure semplificate;
- possono avere accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della Zes alle condizioni definite dal soggetto per l'amministrazione (ossia dal Comitato, di cui all'art. 4), ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e successive modificazioni, nel rispetto della normativa europea e delle norme vigenti in materia di sicurezza, nonché delle disposizioni vigenti in materia di semplificazione previste dagli artt. 18 e 20 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169.

Come precisa l'art. 5, comma 2, le imprese che investiranno nelle Zes in Italia, infatti, potranno beneficiare della misura del credito di imposta (di cui alla Legge 28 dicembre 2015, n. 208) con elevazione dell'investimento massimo da 15 a 50 milioni di euro, in relazione agli investimenti effettuati dalle aziende stesse, che dovranno restare nella Zona per almeno 7 anni.

Si tratta dunque, di un'agevolazione esistente, già istituita per le imprese del Mezzogiorno nella legge di stabilità 2016 (operativa dal 30 giugno 2016 al 31 dicembre 2019), a valere sui Fondi strutturali europei (Pon Imprese e com-

e formulari standardizzati per la presentazione dell'istanza nei quali è, in particolare, indicata la presenza di eventuali vincoli ambientali e urbanistico-paesaggistici nonché di eventuali termini di conclusione del procedimento;

a-quater) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita la Cabina di regia Zes, presieduta dal Ministro per il Sud, Autorità politica delegata per la coesione territoriale e composta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro per la pubblica amministrazione, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dello sviluppo economico, dai Presidenti delle regioni e delle province autonome e dai presidenti dei Comitati di indirizzo delle Zes istituite, nonché dagli altri ministri competenti in base all'ordine del giorno. Alle riunioni della Cabina di regia possono essere invitati come osservatori i rappresentanti di enti pubblici locali e nazionali e dei portatori di interesse collettivi o diffusi. L'istruttoria tecnica delle riunioni della Cabina di regia, che si avvale a tal fine del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, riguarda principalmente la verifica e il monitoraggio degli interventi nelle Zes, sulla base dei dati raccolti ai sensi del comma 6. Alla prima riunione della Cabina di regia è altresì approvata la delibera recante il regolamento di organizzazione dei lavori della stessa;

a-quinques) entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ogni regione interessata può presentare al Ministro per il Sud, Autorità politica delegata per la coesione territoriale una proposta di protocollo o convenzione per l'individuazione di ulteriori procedure semplificate e regimi procedurali speciali. La proposta individua dettagliatamente le procedure oggetto di semplificazioni, le norme di riferimento e le amministrazioni locali e statali competenti ed è approvata dalla Cabina di regia di cui alla lettera a-quater). Sono parti dell'accordo o protocollo la regione proponente e le amministrazioni locali o statali competenti per ogni procedimento individuato;

a-sexies) nelle Zes possono essere istituite zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (Ue) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, e dei relativi atti di delega e di esecuzione. La perimetrazione di dette zone franche doganali è proposta da ciascun Comitato di indirizzo entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente

petitività 2014-20), con una dotazione finanziaria iniziale di 163 milioni di euro, rispetto alla quale nelle Zone economiche speciali del Mezzogiorno si va soltanto a incrementare l'investimento massimo ammissibile.

Andiamo ad esaminare più in dettaglio ciascuna tipologia di agevolazione prevista.

Con il «Decreto Sud» è stata prevista l'applicazione, in relazione agli investimenti effettuati nella Zes, di un credito d'imposta proporzionale al costo dei beni acquistati entro il 31 dicembre 2020, nel limite massimo, per ciascun progetto d'investimento, di 50 milioni di euro. Inoltre, l'agevolazione per tali zone è estesa fino al 31 dicembre 2020.

Per ottenere questi benefici, però, le imprese dovranno mantenere le attività nella Zes per almeno sette anni successivi al completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti, e non dovranno essere in liquidazione o in fase di scioglimento.

L'art. 5, al comma 1, prevede, infatti, che le imprese nuove o esistenti che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o investimenti di natura incrementale nella Zes, possono usufruire di procedure semplificate e regimi procedurali speciali, che riducono i termini procedurali e semplificano gli adempimenti rispetto alla normativa vigente.

Le procedure semplificate possono essere individuate anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali interessate mentre i regimi procedurali speciali sono individuati sulla base di criteri derogatori e di modalità definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno (se nominato), previa delibera del Consiglio dei ministri.

Come riportato all'art. 5, comma 5, per la nascita delle Zes sono stati stanziati circa 200 milioni di euro a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione della programmazione 2014-20, da utilizzare tra il 2018 e il 2020. Considerato che le regioni sono cinque, mediamente ciascuna regione avrà, in prima battuta, a disposizione 40 milioni di euro per il suo piano strategico sulle Zone economiche speciali dei porti individuati. Trattandosi di fondi comunitari, l'art. 5, comma 6 prevede che le attività di monitorag-

gio e verifica siano effettuate dall'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Il «Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (Zes)» - approvato con Dpcm 25/1/2018 n. 12 (pubblicato in *G.U.* 26/2/2018, n. 47) - ha segnato uno spartiacque importante, declinando in maniera dettagliata i requisiti delle proposte e dei Piani di sviluppo strategici delle regioni, in particolare all'art. 6.

Le proposte regionali di istituzione delle Zes, infatti, devono essere corredate del Piano di sviluppo strategico che deve agire in maniera coordinata con la pianificazione strategica portuale.

Il Piano di sviluppo strategico deve contenere, fra l'altro:

- a) la documentazione di identificazione delle aree individuate con l'indicazione delle porzioni di territorio interessate con evidenziazione di quelle ricadenti nell'Area portuale;
- b) l'elenco delle infrastrutture già esistenti, nonché delle infrastrutture di collegamento tra aree non territorialmente adiacenti, individuate nel territorio quale area Zes;
- c) un'analisi dell'impatto sociale ed economico atteso dall'istituzione della Zes;
- d) una relazione illustrativa del Piano di sviluppo strategico, corredata di dati ed elementi che identificano le tipologie di attività che si intendono promuovere all'interno della Zes, le attività di specializzazione territoriale che si intendono rafforzare e che dimostrano la sussistenza di un nesso economico-funzionale con l'Area portuale o con i porti nel caso la Zes comprenda più aree non adiacenti. Le aree non contigue devono comunque essere collegate alle aree portuali da infrastrutture adeguate alla realizzazione del Piano di sviluppo strategico;
- e) l'individuazione delle semplificazioni amministrative, di propria competenza, per la realizzazione degli investimenti che la Regione si impegna ad adottare per le iniziative imprenditoriali localizzate nella Zes;
- f) l'indicazione degli eventuali pareri, intese, concerti, nullaosta o altri atti di assenso, comunque denominati, già rilasciati dagli enti locali e da tutti gli enti interessati con riguardo alle attività funzionali del piano strategico;
- g) l'indicazione delle agevolazioni e incentivazioni, senza oneri a carico della finanza statale, che possono essere concesse dalla regione,

disposizione, ed è approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla proposta».

2. All'articolo 5 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

"2-bis. Gli interventi relativi agli oneri di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 330, per le imprese beneficiarie delle agevolazioni che effettuano gli investimenti ammessi al credito d'imposta di cui al comma 2, sono realizzati entro il termine preteritorio di novanta giorni dalla presentazione della relativa istanza da parte delle imprese ai gestori dei servizi di pubblica utilità. In caso di ritardo si applica l'articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241".

3. Il comma 64 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, è sostituito dal seguente:

«64. Le nuove imprese e quelle già esistenti che operano nella Zona logistica semplificata fruiscono delle procedure semplificate di cui all'articolo 5, comma 1, lettere a), a-bis), a-ter), a-quater), a-quinquies) e a-sexies), del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123».

4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e ad essa si provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

12) Art. 5 - Benefici fiscali e semplificazioni

1. Le nuove imprese e quelle già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella Zes, possono usufruire delle seguenti tipologie di agevolazioni:

a) l'attività economica nelle Zes è libera, nel rispetto delle norme nazionali ed europee sull'esercizio dell'attività d'impresa. Al fine di semplificare ed accelerare l'insediamento, la realizzazione e lo svolgimento dell'attività economica nelle Zes sono disciplinati i seguenti criteri derogatori alla

nei limiti dell'intensità massima di aiuti e con le modalità previste dalla legge;

h) l'elenco dei soggetti pubblici e privati consultati per la predisposizione del Piano, nonché le modalità di consultazione adottate e gli esiti delle stesse;

i) il nominativo del rappresentante della regione o delle regioni, in caso di Zes interregionale, nel Comitato di indirizzo;

j) le modalità con cui le strutture amministrative delle regioni e degli enti locali interessati, nel rispetto dei rispettivi ordinamenti, assicurano, anche attraverso propri uffici e personale, nonché attraverso accordi con le amministrazioni centrali dello Stato e convenzioni con organismi, ovvero strutture nazionali a totale partecipazione pubblica, l'espletamento delle funzioni amministrative e di gestione degli interventi di competenza regionale previsti nella Zes;

k) l'individuazione, per esigenze di sicurezza portuale e di navigazione, delle aree escluse.

## 2. Recenti evoluzioni normative in tema di Zes

L'art. 3-ter del dl n. 135/2018<sup>11</sup> (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione - c.d. «decreto semplificazione») introdotto in sede di conversione dalla legge n. 12/2019, in vigore dal 13 febbraio scorso, ha introdotto importanti modifiche alla disciplina istitutiva delle c.d. Zone economiche speciali (Zes), prevista dall'art. 5 del dl n. 91/2017<sup>12</sup>.

In linea con il quadro internazionale, il legislatore italiano ha previsto l'istituzione delle c.d. Zes, ossia zone geograficamente delimitate e chiaramente identificate, situate all'interno dello Stato, insistenti anche su più Regioni, che possono essere costituite da aree non territorialmente adiacenti, purché presentino tra loro un nesso economico funzionale e comprendano almeno un'area portuale.

Lo scopo di tale disciplina è favorire la creazione di condizioni che consentano la crescita in alcune aree del Paese, definite dalla normativa europea come «meno sviluppate» (Campa-

nia, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) o «in transizione» (Sardegna, Abruzzo e Molise).

Le Zes saranno istituite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta delle Regioni interessate, che dovranno specificare le caratteristiche tecniche dell'area identificata.

Le aziende che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nelle Zes potranno usufruire di procedure semplificate e agevolazioni sia amministrative che doganali.

In particolare, i termini previsti per la concessione di autorizzazioni, licenze, permessi o nulla osta comunque denominati la cui adozione richiede l'acquisizione di pareri, intese o atti di competenza di più amministrazioni saranno ridotti della metà (art. 5, comma 1, lett. a-bis del dl 91/2017).

Nelle Zes possono essere istituite anche zone franche intercluse, i cui punti di entrata e di uscita devono essere sottoposti a costante vigilanza doganale, le quali consentono la sospensione della fiscalità di confine per le merci non unionali.

La perimetrazione di tali aree deve essere proposta entro il 15 marzo prossimo (entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge 12/2019) dal Comitato di indirizzo (composto dal presidente dell'autorità portuale, da un rappresentante della Regione, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del ministero dei Trasporti) e approvata, entro 60 giorni dalla proposta, dal Direttore dell'Agenzia delle dogane.

Nella zona franca all'interno delle Zes è consentita qualsiasi attività industriale, commerciale o di servizi, preventivamente comunicata alle autorità doganali, e per tale regime, ai sensi dell'art. 211 del Reg. Ue 952/2013 (CDU)<sup>13</sup>, non è prevista né la necessità di rilasciare un'autorizzazione né la prestazione di una garanzia.

Le merci introdotte nella zona franca dovranno essere presentate in dogana e controllate soltanto se: provenienti da Stati terzi; sono state vincolate a un regime doganale che si conclude o viene appurato quando esse vengono vincola-

normativa vigente, procedure semplificate e regimi procedurali speciali applicabili. Per la celere definizione dei procedimenti amministrativi, sono ridotti di un terzo i termini di cui: agli articoli 2 e 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241; al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di valutazione d'impatto ambientale (Via), valutazione ambientale strategica (Vas) e autorizzazione integrata ambientale (Aia); al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, in materia di autorizzazione unica ambientale (Aua); al codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, in materia di autorizzazione paesaggistica; al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in materia edilizia; alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di concessioni demaniali portuali; (1)

a-bis) eventuali autorizzazioni, licenze, permessi, concessioni o nulla osta comunque denominati di competenza di più amministrazioni sono adottati ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 241 del 1990; i termini ivi previsti sono ridotti della metà; (2)

a-ter) il Comitato di indirizzo della Zes, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, assicura il raccordo tra gli sportelli unici istituiti ai sensi della normativa vigente e lo sportello unico di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, che opera quale responsabile unico del procedimento ai sensi della legge n. 241 del 1990 per la fase di insediamento, di realizzazione e di svolgimento dell'attività economica nella Zes. Lo sportello unico è disponibile in formato digitale, in almeno una lingua diversa dall'italiano, ed è organizzato sulla base di moduli e formulari standardizzati per la presentazione dell'istanza nei quali è, in particolare, indicata la presenza di eventuali vincoli ambientali e urbanistico-paesaggistici nonché di eventuali termini di conclusione del procedimento;

a-quater) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita la Cabina di regia Zes, presieduta dal Ministro per il Sud, Autorità politica delegata per la coesione territoriale e composta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro per la pubblica amministrazione, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dello sviluppo economico, dai Presidenti delle regioni e delle province autonome e dai presidenti dei Comitati di indirizzo delle Zes istituite, nonché dagli altri ministri competenti in

te al regime di zona franca ovvero sono vincolate al regime di zona franca per beneficiare di un rimborso o uno sgravio dei dazi all'importazione (art. 245 del CDU<sup>14</sup>).

Infine, l'art. 3-ter del d. n. 135/2018 prevede la possibilità di istituire zone franche doganali intercluse anche nelle c.d. Zone logistiche semplificate (Zls), allo scopo di favorire lo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni in cui non trovano applicazione le Zes (porti del Nord Italia).

Le Regioni potranno costituire nel proprio territorio una sola Zls per una durata massima di sette anni, rinnovabile fino a un massimo di ulteriori sette

Da evidenziare che nel corso della attuale legislatura sono state introdotte alcune modifiche alla disciplina riguardante le Zone economiche speciali, istituite come detto dal decreto-legge n. 91 del 2017.

La prima modifica è contenuta nel decreto-legge n. 119 del 2018 che ha previsto che nell'ipotesi in cui i porti inclusi in un'area Zes rientrino nella competenza territoriale di una autorità di sistema portuale con sede in altra regione, il presidente del comitato di indirizzo è individuato nel Presidente dell'autorità di sistema portuale che ha sede nella regione dove è istituita l'area Zes (articolo 22-bis).

Il decreto-legge n. 135 del 2018 ha poi introdotto ulteriori elementi di novità, volti a precisare le agevolazioni procedurali che derivano dall'istituzione delle Zes. In particolare si è prevista la riduzione di un terzo i termini relativi:

- alla conclusione dei procedimenti amministrativi previsti dall'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo e dei procedimenti concernenti le segnalazioni certificate di inizio attività;
- alle procedure di Via (Valutazione d'Impatto Ambientale), Vas (Valutazione Ambientale Strategica) e Aia (Autorizzazione Ambientale Integrata);
- in materia di Aua (Autorizzazione Unica Ambientale);
- in materia di autorizzazione paesaggistica;

base all'ordine del giorno. Alle riunioni della Cabina di regia possono essere invitati come osservatori i rappresentanti di enti pubblici locali e nazionali e dei portatori di interesse collettivi o diffusi. L'istruttoria tecnica delle riunioni della Cabina di regia, che si avvale a tal fine del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, riguarda principalmente la verifica e il monitoraggio degli interventi nelle Zes, sulla base dei dati raccolti ai sensi del comma 6. Alla prima riunione della Cabina di regia è altresì approvata la delibera recante il regolamento di organizzazione dei lavori della stessa;

a-quinquies) entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ogni regione interessata può presentare al Ministro per il Sud, Autorità politica delegata per la coesione territoriale una proposta di protocollo o convenzione per l'individuazione di ulteriori procedure semplificate e regimi procedurali speciali. La proposta individua dettagliatamente le procedure oggetto di semplificazioni, le norme di riferimento e le amministrazioni locali e statali competenti ed è approvata dalla Cabina di regia di cui alla lettera a-quater). Sono parti dell'accordo o protocollo la regione proponente e le amministrazioni locali o statali competenti per ogni procedimento individuato;

a-sexies) nelle Zes possono essere istituite zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (Ue) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, e dei relativi atti di delega e di esecuzione. La perimetrazione di dette zone franche doganali è proposta da ciascun Comitato di indirizzo entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ed è approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla proposta;

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

2. In relazione agli investimenti effettuati nelle Zes, il credito d'imposta di cui all'articolo 1, commi 98 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015,

- in materia edilizia;
- in materia di concessioni demaniali portuali;

È disposto, a cura del Comitato di indirizzo della Zes, il raccordo tra gli sportelli unici istituiti ai sensi della normativa vigente e lo sportello unico di cui alla legge n. 84 del 1994, Sua (il quale, per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi concernenti le attività economiche, ad eccezione di quelli concernenti lo Sportello unico doganale e dei controlli e la sicurezza, svolge funzione unica di front office rispetto ai soggetti deputati ad operare in porto).

È infine prevista l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri della Cabina di regia Zes, presieduta dall'autorità politica delegata per la coesione territoriale, ministro per il sud e composta dal ministro per gli affari regionali, dal ministro per la funzione pubblica, dal ministro dell'economia e delle finanze, dal ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal ministro dello sviluppo economico, dai Presidenti delle Regioni e delle province autonome, nonché dai Presidenti dei Comitati di indirizzo delle Zes istituite, nonché gli altri ministri competenti in base all'ordine del giorno. Ogni Regione interessata può presentare all'autorità politica delegata per la coesione territoriale, ministro per il sud, una proposta di protocollo o convenzione per l'individuazione di ulteriori procedure semplificate, e regimi procedurali speciali.

Tali semplificazioni procedurali sono espressamente estese anche alle Zone logistiche semplificate.

Una ulteriore disposizione prevede l'istituzione di aree doganali intercluse ai sensi del Codice doganale europeo (tali aree consentono di operare, per le merci importate e da esportare, in regime di sospensione dell'Iva).

Ed invero, il decreto-legge n. 109 del 2018 ha previsto l'istituzione della «Zona Logistica Semplificata - Porto e Retroporto di Genova» comprendente i territori portuali e retroportuali del Comune di Genova indicandone l'estensione.

### Istituzione delle Zone economiche speciali anche in Italia con il cosiddetto «Decreto Sud»

Decreto legge 91 del 20 giugno 2017 convertito con legge 3 agosto 2017, n. 123, articoli 4 e 5

#### Art. 4: OBIETTIVI E DEFINIZIONI

• Al fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo, in alcune aree del Paese, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese in dette aree, sono disciplinate le procedure, le condizioni e le modalità per l'istituzione di una Zona Economica Speciale (Zes).

• Per Zes si intende 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 [...]. Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella Zes possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa.

• Ciascuna Zes è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con criteri che ne disciplinano l'accesso e le condizioni speciali, [...]. La proposta è corredata da un piano di sviluppo strategico, [...]

• La Regione formula la proposta di istituzione della Zes, specificando le caratteristiche dell'area identificata. Il soggetto per l'amministrazione dell'area Zes è identificato in un Comitato di indirizzo composto dal Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, che lo presiede, da un rappresentante della Regione, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del MIT

• Il Comitato di indirizzo si avvale del Segretario generale dell'Autorità portuale per l'esercizio delle funzioni amministrative gestionali

#### Art. 5: BENEFICI FISCALI E AGEVOLAZIONI

Le nuove imprese e quelle già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella Zes, possono usufruire delle seguenti tipologie di agevolazioni:

a) procedure semplificate, individuate anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra e amministrazioni locali e statali interessate, e regimi procedurali speciali, recanti accelerazione dei termini procedurali ed adempimenti semplificati [...] sulla base di criteri derogatori e modalità individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri...

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

c) In relazione agli investimenti effettuati nelle Zes, il credito d'imposta [...] è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2020 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro

## PARTE II

### Le Zone logistiche semplificate (Zls) e le Vie della Seta

Tra il decreto legge istitutivo delle Zone economiche speciali<sup>15</sup> e l'approvazione del regolamento attuativo, la riflessione sulle agevolazioni ai porti del Nord ha dato luogo a una misura speciale, destinata alle cosiddette «Zone logistiche semplificate», approvata con un emendamento apportato alla legge di Bilancio 2018, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n.302 del 29 dicem-

n. 208, è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2020 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al medesimo articolo 1, commi 98 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

2-bis. Gli interventi relativi agli oneri di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, per le imprese beneficiarie delle agevolazioni che effettuano gli investimenti ammessi al credito d'imposta di cui al comma 2, sono realizzati entro il termine perentorio di novanta giorni dalla presentazione della relativa istanza da parte delle imprese ai gestori dei servizi di pubblica utilità. In caso di ritardo si applica l'articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. (3)

3. Il riconoscimento delle tipologie di agevolazione di cui ai commi 1 e 2 è soggetto al rispetto delle seguenti condizioni:

a) le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nell'area Zes per almeno sette anni (4) dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti;

b) le imprese beneficiarie non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento.

4. L'agevolazione di cui al comma 2 è concessa nel rispetto di tutte le condizioni previste dal Regolamento (Ue) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, e in particolare di quanto disposto dall'articolo 14; agli adempimenti di cui all'articolo 11 del medesimo Regolamento provvede il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno.

5. Agli oneri derivanti dai commi 2, 3 e 4 valutati in 25 milioni di euro nel 2018; 31,25 milioni di euro nel 2019 e 150,2 milioni di euro nel 2020 si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione programmazione 2014-2020 di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Le risorse di cui al periodo precedente sono imputate alla quota delle risorse destinata a sostenere interventi nelle regioni di cui all'articolo 4, comma 4.

6. L'Agenzia per la coesione territoriale assicura, con cadenza almeno semestrale, il monitoraggio degli interventi e degli incentivi concessi, riferendo al Presidente del Consiglio dei ministri, o al Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, sull'andamento delle attività e sull'efficacia delle misure di incentivazione concesse, avvalendosi di un piano di monitoraggio concordato con il soggetto per l'amministrazione di cui all'articolo 4, comma 6, sulla base di indicatori di avanzamento fisico, finanziario e procedurale definiti con il decreto di cui all'articolo

bre 2017, che prevede, appunto, l'istituzione di aree portuali in cui le imprese potranno beneficiare di alcune procedure semplificate già concesse alle Zone economiche speciali.

La legge di bilancio, ai commi 61-65, spiega che i porti che non possono beneficiare delle Zone economiche speciali previste dal dl del 20 giugno 2017 n. 91 (Decreto Sud) potranno godere delle procedure semplificate previste dall'art. 5 (lettera a, comma 1) di tale Decreto. L'obiettivo è dunque di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle Regioni in cui non si applica il decreto per il Mezzogiorno.

Il testo precisa che in ogni Regione non potrà sorgere più di una Zona logistica semplificata e che quest'ultima potrà nascere solo nelle Regioni che hanno almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento Ue 1315/2013, oppure un'autorità di Sistema portuale.

La Zona Logistica Semplificata avrà una durata di sette anni, rinnovabile per altri sette e sarà adottata su proposta del ministero per la Coesione Territoriale in concerto con quello dei Trasporti. Per la sua istituzione si applicano le procedure già previste per le Zone economiche speciali.

Si tratta, dunque, di istituire zone franche a burocrazia zero per l'attrazione di investimenti. Sempre nella relazione di Spediporto si legge: «L'efficienza logistica di un Paese viene oggi misurata e valutata come l'affidabilità dei suoi titoli di Stato. Più si performa, più si scalano posizioni nel ranking mondiale attirando investitori e capitali».

L'istituzione di tale misura, che sembra essere una versione light delle Zes del Sud, ha generato un dibattito, in quanto l'incentivazione di aree del Centronord sembra essere in qualche modo penalizzante per le aree del Sud. Le Zls dovrebbero, infatti, godere delle stesse semplificazioni fiscali e burocratiche delle Zes, salvo il credito di imposta. Il credito d'imposta, tra l'altro, era una misura già esistente e finanziata con i fondi strutturali europei e non con fondi ordinari nazionali, riconfermando il fatto che al Sud la spesa dei fondi strutturali comu-

nitari è sostitutiva e non aggiuntiva rispetto alla spesa ordinaria, condizione che riduce la sua efficacia complessiva.

Occorre, inoltre, tener conto che al Nord esistono già porti franchi operativi da anni quali quelli di Trieste e Venezia.

Raffrontando le due normative nazionali a favore delle Zes e Zls, rispetto alle tipologie di agevolazioni attivabili in questi contesti, emerge il quadro sintetizzato nella tabella <sup>16</sup> che segue.

Le agevolazioni doganali sono già operative nelle zone del Nord e rappresentano un vantaggio competitivo forte, probabilmente superiore al beneficio introdotto con il dispositivo del credito di imposta.

I porti lungo l'Adriatico, Venezia in primis, inoltre, sono direttamente toccati dalla «Belt and Road Initiative» (BRI) o «One Belt One Road» (OBOR), progetto di punta della politica estera del presidente della Repubblica Popolare Cinese Xi Jinping, che si propone di favorire l'integrazione eurasiatica attraverso lo sviluppo di infrastrutture funzionali alla crescita dei mercati locali e all'incremento degli scambi commerciali.

L'iniziativa coinvolge 65 paesi oltre la Cina, che rappresentano circa il 30% della ricchezza e più del 60% della popolazione mondiale. A livello di Unione europea sono coinvolti 9 paesi (Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovenia), anche se Paesi come l'Italia sono toccati indirettamente dall'asse delle cosiddette «Vie della Seta», come mostra la figura che segue. La BRI, infatti, si articola in Belt, cioè in sei corridoi terrestri che dalla Cina attraversano l'Asia centrale per raggiungere il cuore dell'Europa, e la Road, la rotta marittima che collega gli hub portuali cinesi con l'Oceano Indiano e il Mediterraneo, passando attraverso gli stretti di Malacca e di Suez.

Tale programma si delinea attualmente come il progetto di politica infrastrutturale e industriale transnazionale più ambizioso della storia della Cina. Per il Mediterraneo e i porti

4, comma 3.

13) Cfr. art. 211 - Autorizzazione (Versione in vigore dal 30.10.2013)

1. È richiesta l'autorizzazione delle autorità doganali per:

a) il ricorso al regime di perfezionamento attivo o passivo, di ammissione temporanea o di uso finale;

b) la gestione di strutture di deposito per il deposito doganale delle merci, salvo nei casi in cui il gestore delle strutture di deposito sia l'autorità doganale.

L'autorizzazione definisce le condizioni alle quali è consentito il ricorso a uno o più dei regimi di cui al primo comma o la gestione di strutture di deposito.

2. Le autorità doganali concedono un'autorizzazione con effetto retroattivo quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) esistenza di un'esigenza economica certa;
- b) non vi è stato alcun tentativo di frode relativamente alla domanda;
- c) il richiedente ha dimostrato sulla base dei conti o delle scritture che:
  - i) tutti i requisiti del regime sono soddisfatti;
  - ii) se del caso, le merci possono essere individuate per il periodo considerato;
  - iii) tali conti o scritture consentono il controllo del regime;
  - d) possono essere espletate tutte le formalità necessarie a regolarizzare la situazione delle merci, compresa, se del caso, l'invalidamento delle dichiarazioni in dogana interessate;
  - e) nessuna autorizzazione con effetto retroattivo è stata concessa al richiedente entro tre anni dalla data di accettazione della domanda;
  - f) non è richiesto un esame delle condizioni economiche tranne quando una domanda riguarda il rinnovo di un'autorizzazione per operazioni e merci della stessa natura;
  - g) la domanda non riguarda la gestione delle strutture di deposito per il deposito doganale di merci;
  - h) quando una domanda riguarda il rinnovo di un'autorizzazione per operazioni e merci della stessa natura, la domanda è presentata entro tre anni dalla scadenza dell'autorizzazione originale.

Tabella 1 - Agevolazioni in corso per le ZLS e le ZES

Tipologia di agevolazione	ZLS	ZES
Contributi in conto capitale per la realizzazione degli investimenti	no	credito di imposte
Agevolazioni doganali (sospensione del pagamento dell'imposta sul valore aggiunto e dei dazi, semplificazione delle procedure)	operative a Trieste e Venezia	parzialmente operative a Gioia Tauro e Taranto
Esenzione o riduzione di imposte locali (immobili, tributi, rifiuti, servizi etc.)	no	no
Lavoro: esenzione o riduzione degli oneri sociali o deroghe ai contratti	no	no
Infrastrutture a servizio per logistica o movimentazione merci	no	no (previste infrastrutture nei Piani regionali, ad es. Regione Campania) non a livello nazionale (previste riduzione oneri IRAP ad es. Regione Campania)
Esenzione fiscale (riduzione o eliminazione IRPEF, IRAP e IRES)	no	no (previste riduzione oneri IRAP ad es. Regione Campania)

italiani, dunque, potrebbero esserci importanti ricadute: gli investimenti cinesi nelle infrastrutture portuali mediterranee sono connessi anche allo sviluppo di Zone economiche speciali. Secondo i dati pubblicati nel 2015 dal ministero del commercio cinese, 69 Zone economiche speciali sono state istituite in 33 paesi; 48 di queste si trovano in paesi BRI.

Dobbiamo dunque aspettarci un effetto traino anche da questo grande progetto che ha già prodotto alcuni effetti (si pensi agli investimenti nel Porto del Pireo) e che va comunque considerato alla luce dei delicati equilibri attuali di politica internazionale.

Come noto, la creazione di Zes nell'Unione europea esula dalle prerogative riservate in autonomia agli Stati membri perché l'introduzione di misure come contributi agli investimenti, esenzione di dazi e/o imposte e/o oneri sociali può configurarsi come aiuto di Stato, inammissibile a norma dell'art. 107 del Trattato di Funzionamento dell'Ue.

Tuttavia, a determinate condizioni, tali aiuti sono ammessi (art. 107, 3° comma Tfue): in particolare sono ammesse le misure volte a favorire lo sviluppo di regioni con tenore di vita anormalmente basso, ovvero ad agevolare lo sviluppo di talune attività o talune regioni.

Come opportunamente dichiarato dal direttore generale di Spediporto, Giampaolo Botta, «dobbiamo avere il coraggio ed essere determinati a portare a Bruxelles la nostra visione di sistema logistico semplificato da Sud a Nord. Tutti i nostri principali competitors stanno applicando la normativa sulle Zes in via derogatoria rispetto alla normativa Ue, adesso è il nostro turno.

Dobbiamo vere un progetto chiaro, condiviso tra operatori, assistito da un quadro dispositivo ben scritto e sostenuto a livello politico.»

Le autorità doganali possono concedere un'autorizzazione con effetto retroattivo anche quando le merci vincolate a un regime doganale non sono più disponibili nel momento in cui la domanda per tale autorizzazione è stata accettata.

3. Salvo che sia altrimenti disposto, l'autorizzazione di cui al paragrafo 1 è concessa esclusivamente alle persone che soddisfano tutte le condizioni seguenti:

- sono stabilite nel territorio doganale dell'Unione;
- offrono tutte le necessarie garanzie di un ordinato svolgimento delle operazioni; si ritiene che un operatore economico autorizzato per le semplificazioni doganali soddisfi detta condizione se nell'autorizzazione di cui all'articolo 38, paragrafo 2, lettera a), si tiene conto dell'attività relativa al regime speciale interessato;
- qualora per le merci vincolate a un regime speciale possano sorgere un'obbligazione doganale o altre imposte, costituiscono una garanzia a norma dell'articolo 89;
- per i regimi di ammissione temporanea o perfezionamento attivo, utilizzano o fanno utilizzare le merci o effettuano o fanno effettuare operazioni di perfezionamento delle merci.

4. Salvo che sia altrimenti disposto e in aggiunta al paragrafo 3, l'autorizzazione di cui al paragrafo 1 è concessa soltanto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- le autorità doganali possono garantire l'esercizio della vigilanza doganale senza dover introdurre misure amministrative sproporzionate rispetto alle esigenze economiche in questione;
- gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione non vengono pregiudicati dall'autorizzazione per il regime di perfezionamento (condizioni economiche);
- salvo prova contraria o qualora le condizioni economiche siano da considerare soddisfatte, si considera che non vi sia alcun pregiudizio per gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione ai sensi del paragrafo 4, lettera b);
- qualora esistano prove di un probabile pregiudizio per gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione, viene effettuato un esame delle condizioni economiche a livello dell'Unione.

14) Art. 245 - Presentazione delle merci in dogana e vincolo al regime (Versione in vigore dal 30.10.2013)

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

**Legge di bilancio 2018 - Istituzione della Zona logistica semplificata (ZLS)**

- Istituita la Zona logistica semplificata (ZLS) per favorire lo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni non disciplinate già come zone economiche speciali (ZES) di cui agli articoli 4 e 5 del DL. 91/2017 nel numero massimo di una per ciascuna regione;
- La ZLS viene istituita con DPCM, su proposta della regione interessata, per una durata massima di 7 anni, rinnovabile fino ad un massimo di ulteriori 7 anni
- All'interno di tale Zona, sia le nuove imprese, sia quelle già esistenti, fruiscono di procedure semplificate già previste per le ZES, con particolare riferimento all'accelerazione dei termini procedurali e agli adempimenti e procedimenti speciali. La procedura per l'istituzione delle ZLS è quella prevista dal DPCM che definisce tali procedure per le ZES

**Requisiti della ZES (e delle ZLS)**

- ZES deve essere puntualmente individuata nella proposta di istituzione e può ricomprendere non solo aree portuali ma anche aree della medesima Regione non territorialmente adiacenti al porto, purché presentino un nesso economico funzionale. Il nesso funzionale può avvenire:
    - se c'è la presenza o il potenziale sviluppo di attività economico produttive indicate nel Piano di Sviluppo Strategico
    - c'è un adeguato collegamento tra le aree.
- Di norma la ZES è composta da aree portuali, retroportuali (anche di carattere produttivo), aeroportuale, piattaforme logistiche e interporti.
- La superficie massima è individuata da un calcolo. Per l'Emilia Romagna la superficie TOTALE MASSIMA per Zone Speciali è pari a 4.895 ha (48,95 km<sup>2</sup>)

**Requisiti delle proposte e Piano di sviluppo strategico**

Il documento cardine su cui si costruisce l'eventuale domanda di Zona speciale è il Piano di Sviluppo Strategico. Tale Piano deve contenere tra le altre cose:

- Individuazione delle aree (specificando quelle ricadenti nell'area portuale);
- Durata della Zona Speciale;
- Analisi impatto socio – economico della Zona speciale che deve dimostrare, tra le altre cose, un nesso funzionale tra le eventuali aree non adiacenti;
- Elenco delle infrastrutture esistenti e quelle di collegamento tra aree non territorialmente adiacenti;
- Le modalità con cui le strutture amministrative regionali e comunali garantiranno l'espletamento delle funzioni amministrative e di gestione degli interventi di competenza locale anche in convenzioni con organismi a totale partecipazione pubblica;
- Indicazione delle semplificazioni amministrative di propria competenza per la realizzazione degli investimenti che la Regione si impegna ad adottare per le iniziative imprenditoriali che si insedieranno unitamente ad eventuali agevolazioni ed incentivazioni finanziarie di competenza regionale

**Comitato di Indirizzo**

Il Decreto individua un Comitato di Indirizzo per la governance della Zes, composto da:

- presidente AdSP (che lo presiede)
- un rappresentante della Regione
- un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri
- un rappresentante del MIT

15) La prima zona logistica semplificata fu introdotta negli Stati Uniti dopo la grande depressione del 1929, mentre la Prima Zona Franca riconosciuta fu a New York nel 1937, e di qui si introdusse anche all'area di influenza di Portorico. Nel 1959 a Shannon, minuscola località in Irlanda ma che godeva di un vantaggio essenziale - era il punto obbligato di hub per la transvolata oceanica Europa-Usa - nacque l'idea che venne poi divulgata sotto il popolare nome di Duty Free. Oggi è l'era della Cina: a titolo esemplificativo Shenzhen, in origine villaggio di pescatori da 20mila cittadini, ma che adesso conta 9 milioni di abitanti ed una cittadella da 35 mila abitanti tutta sua creata appositamente dal gigante delle comunicazioni Huawei, quale esempio concreto dei benefici che questa pratica può apportare al territorio.

16) Fonte: Documento di ricerca Fnc (Fondazione nazionale dei commercialisti)

**Compiti del Comitato di indirizzo**

Il Comitato di indirizzo deve svolgere attività di indirizzo volte ad assicurare:

- Le attività amministrative necessarie all'insediamento di nuove imprese;
- Verifiche di ordine giuridico/legale sui terreni coinvolti;
- Le condizioni di accesso alle infrastrutture esistenti;
- Verifica e controllo successivo del rispetto del business plan per le imprese insediate anche rispetto alla durata di insediamento;
- La sottoscrizione di eventuali protocolli di intesa con amministrazioni pubbliche volti a disciplinare le procedure semplificate ed i regimi procedurali speciali;
- Iniziative volte ad attirare investitori nazionali ed internazionali;

Il Comitato di indirizzo si avvale della figura del Segretario Generale (AdSP)

**ZLS: cosa garantiscono**

**CONNESSIONE TRA ASSET TERRITORIALI** - Mettere a sistema l'industria e la logistica portuale di un territorio.

**RIDEFINIZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO** - incentivi più mirati a chi effettua determinate tipologie di investimento (importexport oriented) allineate alla crescita di un'area.

**DRIVER CHIARO E DEFINITO** - Il porto deve guidare il processo di sviluppo.

**ZLS: l'impatto economico**

**EXPORT** - Da un'analisi svolta su un panel di free zone risulta un aumento dell'export (quindi del business per le imprese) fino al 40% in più rispetto a quello generato sul territorio.

**INVESTIMENTI** - Le risorse pubbliche hanno un effetto moltiplicativo di 1 a 3: ogni euro di credito di imposta ne attiva ulteriori 2 privati

**TRAFFICO INTERNAZIONALE** - un'analisi su un panel di porti del Mediterraneo ha mostrato aumenti del traffico dell'8,4% medio annuo (in Italia tale traffico negli ultimi anni è aumentato in media dell'1,1%).