

Sistemi di Logistica

Speciale

Supplemento a Sistemi di Logistica trimestrale di politica economica dei Trasporti e della Logistica

Special Economic Zones Weaknesses. A challenging subject for Taranto Area

Rexhina Guza, Antonio Eduardo Favale, Andrea Crescente

Index

Introduction	4
1.What are the SEZ?	5
1.1 General definitions	6
1.2 History and development of Special Economic Zones	7
1.2.1 SEZ governance systems	
1.2.2 SEZ in the European Union: The Community regulatory framework and compatibility requirements	8
1.3. Types of incentives	12
2. Italian law	13
2.1. Root of the Italian law	13
2.2. Fiscal benefits	17
3. Weaknesses, Force Points and Sez Facilities	18
3.1 Special Economic Zones: Select Advantages and Substantial Problems	18
3.1.1 Introduction	18
3.1.2 Advantages and Disadvantages of SEZ	19
3.1.3 Problems with SEZ's	20
4. Tax and fiscal analysis in the start-up phase of the SEZ in Puglia	20
4.1 Sez: Opportunities Between Tax Breaks and Administrative Simplification	21
4.1.1 The Decree on Noon	21
4.1.1.1 Analysis of the SEZ in Puglia	22
4.2 Conclusion	23
Testo italiano	
Introduzione	27
1. Che cosa sono le ZES?	28
1.1 Definizioni generali	28
1.2 Storia e sviluppo delle Zone Economiche Speciali	29
1.2.1 Sistemi di governance delle ZES	30
1.2.2 Le ZES nell'Unione Europea: Il quadro normativo comunitario e i requisiti di compatibilità	31
1.3. Tipi di incentivi	34
2. Il diritto italiano	36
2.1. Le radici del diritto italiano	36
2.2. Benefici Fiscali	40
3. Punti di debolezza, punti di forza e strutture della ZES	41
3.1 Zone economiche speciali: Vantaggi selezionati e problemi sostanziali	41
3.1.1 Introduzione	41
3.1.2 Vantaggi e Svantaggi delle ZES	42
3.1.3 I problemi delle ZES	43
4. Analisi fiscale e tributaria nella fase di avvio della ZES in Puglia	44
4.1 Sez: Opportunità tra agevolazioni fiscali e semplificazione amministrativa	44
4.1.1 Il Decreto sul Mezzogiorno	44
4.1.1.1 Analisi delle ZES in Puglia	45
4.2 Conclusioni	46
Ringraziamenti	49
Bibliografia/Sitografia	

Abstract

The present Essay is intended to deepen and to update the issue of Special Economic Zones. In particular, this paper has been divided into 6 chapters. In the first part were discussed the general definitions and the various types of Sez and the historical aspects concerning the Special Economic Zones. In the second part, instead, has been analyzed the Italian legislation regarding the Sez and the tax benefits linked to the institutions of the Sez.

In the third part has been analyzed how the Special Economic Zones spread in the world, specifically: for China, for India, for Poland, for Morocco, for Egypt, for The United States; finally, for Zimbabwe. In the fourth section, instead, were discussed about the strengths, weaknesses, concessions, and problems concerning Special Economic Zones. In the fifth part there has been a general discussion of the tax breaks and administrative simplifications of the Sez and specifically the aim was to analyze the Sez in Puglia.

Special Economic Zones weaknesses: a challenging subject for Taranto Area

di REXHINA GUZA,
ANTONIO EDUARDO FAVALE,
ANDREA CRESCENTE

A special economic zone (abbreviated: SEZ) is a geographical region endowed with a different economic legislation than the legislation in force in the nation of belonging. Special economic zones are created to attract and obtain more foreign investment. Special economic zones have been created in various countries, including: China, India, Jordan, Poland, Kazakhstan, the Philippines, North Korea, and Russia.¹ In particular, the first chapter focuses its attention on: the general definitions and the various types of Sez, the historical aspects concerning the Special Economic Zones and their governance systems and finally, any applicable incentives. In the second chapter, instead, we discuss the Italian legislation regarding the Sez, mainly two legal sources were analyzed (the first Dpcm 1/25/2018, No 12 and the second D.L. 6/20/2017, No 91); and finally, the tax benefits linked to the institutions of the Sez. New and existing companies can take advantage of simplified procedures identified through protocols and agreements between the local and public authorities concerned; and finally, access to existing infrastructures envisaged in the strategic development plan of the Sez. In the third chapter we discuss how the Special Economic Zones spread in the world, specifically: for China there was talk of the three new free trade areas (Guangdong, Tianjin and Fujian) and of environmental impacts; for India we wanted to talk about tax incentives in the north-eastern areas, the Himalayan states and the Start-ups; for Poland, on the other hand, we wanted to discuss the initiatives taken by the Polish government and the main Sez within the same territory and, finally, the investments that were made in the Nation; for Morocco we wanted to talk about the Port of Tangier Med, which is one of the main hubs of the Mediterranean for the movement of containers and ships in transit; for Egypt we are focused on the Suez Canal Area and its expansion carried out in August 2015, which represented an important moment for the country's economy and an important change in terms of strategic redefinition for maritime routes and for the trade of goods in transit in the Mediterranean; for the United States there was talk of the Sez that were located in the territory and why the aforementioned Economic Zones were so

¹ Wikipedia, https://it.wikipedia.org/wiki/Zona_economica_speciale

special; finally, for Zimbabwe there was talk of the various trade treaties (in particular the tripartite free trade agreement COMESA - EAC - SADC, which had as its objective the creation of a free tripartite commercial zone of the 26 member countries). In the fourth chapter, instead, we talk about the strengths, weaknesses, concessions, and problems concerning Special Economic Zones. In the fifth chapter there has been a general discussion of the tax breaks and administrative simplifications of the Sez and specifically the aim was to analyze the Sez in Puglia. Finally, in the last part of this paper, thanks to the collaboration of the Associated Commercial and Legal Firm Dr. Lucarella Adriana and Lawyer Lucarella Anna Elena, the following topics have been analyzed: analysis of tax regimes related to European and/or non-European special economic zones and tax analysis in the start-up phase of the SEZ in the Puglia Region.

1. What are the SEZ?

1.1. GENERAL DEFINITIONS

A special economic zone (SEZ) is a geographical district with a different economic legislation from that in place in the home country. The SEZ, mainly present in developing countries,² have objectives:

- the increase of the competitiveness of the established companies;
- the attraction of direct investments, especially by foreign subjects;
- the increase in exports;
- the creation of new jobs;
- the more general strengthening of the productive fabric, through incentives to industrial growth and innovation.

Expected the presence of a wide range of incentives, in many cases the doctrine and policy makers speak of the SEZs as "growth poles", as these are areas where rates, quotas, duties, taxes, being different from the rest of the national territory, offer greater appeal to investors and better opportunities for development.³ The Special Economic Zones can be differentiated, giving rise to specific forms and tools of support, including, for example:

- Industrial Parks: areas developed and divided into lots based on a general plan including infrastructure, transport, utilities, with or without production units.

² BRICS group: Brazil, Russia, India, China, South Africa.

³ To make front to problems which double taxation and divergence relative to the international customs and tributary discipline.

- **Eco-Industrial Park:** a community of manufacturing and service companies looking for better performance from an economic and environmental point of view through collaboration in the management of elements such as energy, water cycle, raw material recycling and so on.
- **Technology Parks:** according to the International Association of Science Parks (IASP), these are organizations managed by specialized subjects, whose purpose is to promote the culture of innovation and the competitiveness of the associated companies and the other institutions involved.
- **Free trade zones:** demarcated areas free of duties and / or taxes that offer storage and distribution facilities for trade, transshipment, and re-export operations.
- **Innovation District:** often developed in urban areas, can be defined as a top-down innovation ecosystem built on multidimensional models of innovation aimed at strengthening the competitiveness of the areas concerned.

The various types of Special Zones have been outlined by the World Bank through some distinctive criteria, summarized in the following table.⁴

Table 1.1 – Special Economic Zone Types

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

Source: "Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development." Research, New working paper; N°. WPS 45869, 2008, The World Bank: Washington D.C.

1.2 HISTORY AND DEVELOPMENT OF SPECIAL ECONOMIC ZONES

The phenomenon of the Special Economic Zones, which began in 1937, recorded a growing trend, which did not stop during the

⁴ Roberto De Luca, 2017, Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 3-4.

period of globalization, nor during the global financial crisis of recent years⁵: if in 2008 the number of SEZ was even at around 3,500, this value has now risen to about 4,000 and involves around 130 countries, with a particular concentration in Asia, the Pacific region and the Americas: the economic dimension of this phenomenon, therefore, has now reached values of great importance for the global production system. At the global level, after the start of similar instruments in the United States in the 1930s, only three decades later the SEZs began to spread to other countries, starting from the Irish area of Shannon (infra) in 1959, to continue also in Asia, where the example of the Shenzhen Special Economic Zone stands out, the first established in China, dating back to the '80s, in which there are mainly manufacturing companies, strongly export-oriented. In about 25 years since its creation, in the SEZ in question commercial exchanges have grown almost 17 times: government data show a growth in volumes related to foreign trade up to the value of about 443 billion dollars and an annual GDP growth of area that stands at around 8.9%. The main advantages offered in the case of a production plant in the reference territory are related to:

- Tax advantage regime, which contemplates the total reduction of taxation on some types of companies;
- Simplified administrative procedures;
- Possibility of facilitated repatriation of investments and profits;
- Reduced duties on imports, exemption on export taxes;
- Facilitated concession fees.

The area in question, in addition to benefiting from the facilities summarized above, represented a "policy innovation" experiment, where the central government allowed ample margins of flexibility and autonomy in terms of employment policy, territorial planning, prices, etc.⁶

1.2.1 SEZ GOVERNANCE SYSTEMS

As already underlined, the advantages of Special Economic Zones do not end with mere automatic incentives of a fiscal nature, but also extend to other types of facilities, from the allocation of areas or buildings to the creation of procedural and administrative procedures that are particularly favorable for investors. SEZ

⁵ The great recession has been a world economic crisis that took start in the United States of America in 2007 in consequence of a crisis of the immovable market triggered by the burst of an immovable bubble (crisis of subfirst) producing to chain a heavy financial crisis in the American economy. The recession has then gradually assumed a global character, it pushes by financial contagion mechanisms, and lasting (except some exceptions as India and China) with the recessive spiral what has got worse later, in different European Countries (Mediterranean Europe and others), with the crisis of the debt of the European States.

⁶ Roberto De Luca, 2017, *Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 4-5.

management is generally entrusted to a wholly public company (with participation of national and / or local institutions) or to a mixed type of corporate vehicle, which includes both public entities and one or more private operators, without prejudice to the competences national and Community authorities attribute to the customs authorities or other authorities. The following tasks are usually assigned to the Manager:

- Elaboration of a business plan (normally with a three-year or five-year duration), in which are established:
 1. The general strategy of the SEZ (for example, in relation to sectors considered to be priorities);
 2. The objectives in terms of attracted investment volumes, added value generated, import-export flows and employment created;
 3. The facilitating instruments to be activated to pursue the pre-established aims and the:
- Financial equipment available to create financial and fiscal incentives;
- Identification of the technical and economic requirements necessary to allow the establishment of a company;
- Definition of simplified administrative and bureaucratic procedures for the realization of investments;
- Implementation of infrastructural and service works for the development of the area (transport network, telecommunications, security, energy supply, etc.);
- Determination of the procedural procedure, conditions and terms for the concession or sale of land or buildings;
- Implementation of promotional activities and communication to potential investors;
- Supervision of all administrative and bureaucratic aspects related to the management of the SEZ.⁷

1.2.2 SEZ IN THE EUROPEAN UNION: THE COMMUNITY REGULATORY FRAMEWORK AND COMPATIBILITY REQUIREMENTS

According to the Community regulatory framework, the creation of a Special Economic Zone is beyond the prerogatives reserved for the individual national states. The introduction in favor of certain companies of measures such as investment grants, exemption from payment (total or partial) of duties, taxes and / or social charges, in fact, can constitute a hypothesis of state aid and must be assessed in the light of the specific discipline in the matter. The reference standard is represented by the art. 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union⁸, which in par-

⁷ Roberto De Luca, 2017, *Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 5-6.

⁸ The treaty on the functioning of the European Union (TFUE) is, next to the treaty on the European Union (TUE), one of the fundamental treaties of the European Union. Together they constitute the fundamental bases of the primary right in the

agraph 1 establishes the general impossibility of resorting to facilitations which, when "affect trade between Member States", are to be considered incompatible. The instruments in question are assessed as state aid where "by favoring certain companies or certain productions, they distort or threaten to distort competition". Some direct elements based on which a subsidy cannot be granted because it constitutes incompatibility are identified in paragraph 1 of art. 107 and concern, for example, the state origin and the selectivity of benefits, which grant benefits only to certain companies or productions. However, while State aid is generally prohibited, on the other, it is always to be considered compatible:

- a) Social aid granted to individual consumers, if they are granted without discrimination based on the origin of the products.
- b) Aid to make good the damage caused by natural disasters or other exceptional events.

Furthermore, they can be declared compatible with the internal market:

- a) Measures to promote the economic development of regions where the standard of living is abnormally low, or a serious form of underemployment, given their structural, economic, and social situation (specifically those areas where GDP per capita is less than 75% of the EU average)
- b) Aid to promote the implementation of an important project of common European interest.
- c) Facilitations to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State;
- d) Aid to facilitate the development of certain activities or of certain regions if they do not alter the conditions of trade to an extent contrary to the common interest. Regional aid is exceptional in nature and sets itself apart from other categories of public aid as it is reserved for certain particular regions with the specific objective of developing such areas;
- e) Actions to promote culture and heritage conservation, when they do not alter the conditions of trade and competition in the Union to an extent contrary to the common interest;
- f) Other categories of aid, determined by a Council decision, on a proposal from the Commission.

After the communication on the modernization of State aid, the European Commission will consider an aid measure compatible with the Treaty only if each of the following criteria is met:

political system of the UE; according to the article 1 of the TFUE, two treaties have equal juridical value and are defined in their whole like "the treaties" par excellence. Occasionally they are also indicated therefore like "European constitutional right", formally there are still international treaties between the Member states of the UE.

- Contribution to the achievement of a well-defined objective of common interest: a state aid measure must aim at an aim of common interest pursuant to art. 107, paragraph 3, of the Treaty;
- Need for state intervention, intended to act in a situation where it can bring about a tangible improvement that the market alone cannot provide (egg to remedy a market failure or to resolve equity issues or cohesion);
- Adequacy of the aid measure, which must be an appropriate tool to achieve the objective of common interest;
- Incentive effect capable of modifying the behavior of the companies involved, prompting them to undertake additional activities which they would not carry out without the aid or would only operate in a limited, different way or in another place;
- Proportionality of the aid / aid limited to the minimum necessary for the purpose of stimulating additional investments or activities in the area concerned;
- Limitation of undue negative effects on competition and trade between Member States, to ensure that the overall result of the measure is positive;
- Transparency of aid (all economic operators and institutions must have easy access to all relevant acts and information concerning the granting of the aid).

Furthermore, measures of a purely fiscal nature and actions which, through the reduction of the tax burden related to certain costs / factors of production, pursue in any case objectives of universal economic policy, do not fall within the category of state aid. From a general point of view, the types of concessible benefits can be divided into two aggregated macros:

a) Investment aid: these facilities, in certain regions, can only be recognized for the creation of a new plant or for the expansion of the capacity of an existing establishment; for the diversification of the production of an existing plant to obtain products never manufactured before; for a fundamental change in the overall production process of an existing establishment. Without prejudice to the eligibility criterion linked to a per capita GDP of less than 75% of the European average, the regional aid map sets limits to the intensity of investment aid in the various regions. In the case of Italy, the areas eligible for regional investment aid under the EU rules have been defined, in addition to the aid intensity thresholds, which are limited to six regions (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicily and Sardinia), which aggregate a total population of 20.6 million inhabitants. The maximum levels of aid that can be granted in relation to investment projects vary according to the size of the applicant: in the case of large companies, the range to be taken into consideration is between 10% and 25% of investment costs overall, depending on the area of reference, with the possibility of obtaining increases related to

the aid intensity of 10% for medium-sized companies and 20% for small companies, as summarized in the table below.

Table 1.2.2 - Maximum investment aid intensity

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

It is important to underline how, according to the art. 14 of the Regulation (EU) n. 651/2014, the eligible costs on which to calculate the benefit in line with the ceilings defined according to the state aid map, can be quantified by referring, alternatively, to:

- Initial costs for the acquisition of tangible or intangible assets;
- Personal costs calculated on the first 2 years of activity;

b) Operating aid: in addition to investment aid, European legislation provides for the possibility for SMEs to obtain subsidies aimed at reducing a firm's current expenses not linked to an initial investment. These expenses include the costs of personnel, materials, contracted services, communications, energy, maintenance, rent, administration, etc., but not the costs of depreciation and financing if these were included in the expenses eligible at the time the investment facilities are granted.

Regional aid to reduce the running costs of an enterprise constitutes operating aid and is considered compatible with the internal market if it is granted to:

- Compensate for specific or permanent disadvantages found by businesses in disadvantaged regions;
- Neutralize the effect of additional costs to be incurred to carry out an economic activity in an outermost region;
- Prevent or reduce depopulation in areas with low population density.⁹

⁹ Roberto De Luca, 2017, *Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 6-11.

1.3. TYPES OF INCENTIVES

The modulation of incentive and support instruments also depends on the type of special economic zone in which they are developed. They can be summarized in two main categories:

- Classic Free Zones, characterized by the exemption of customs duties and, sometimes, indirect taxes, aimed mainly at promoting international trade.
- Exceptional Free Zones, characterized by other types of tax benefits (direct taxes, local taxes), financial and administrative advantages for businesses and economic and social incentives: they are rapidly developing from the point of view of institutional set-ups, especially in the version of the Special Economic Zones.

In general, as mentioned, the creation of a Special Economic Zone should guarantee a series of economic benefits and advantages for companies wishing to locate and operate in that territory. In Italy, the possible incentives could be identified among the following instruments:

- Capital contribution for the realization of the initial investments connected to the production establishment;
- Custom subsidies, by suspending the payment of value-added tax and duties, simplifying customs procedures;
- exemption or reduction¹⁰ of related local taxes on buildings, taxes related to waste disposal, to indivisible services;
- derogations from the regulations on employment contracts.
- exemptions or reduction of social charges on salaries;
- infrastructural interventions on the territory concerned, to improve its competitiveness also in terms of logistics and goods handling;
- tax exemption: total abatement or reduction of IRAP and IRES. As regards this last tax, since Italian legislation does not provide for the possibility of reducing it, to obtain such incentives, an ad hoc legislative provision is necessary.

The 1997 Code of Conduct for Taxation of Businesses for Tax Measures provides a set of principles that should guide national governments in matters of corporate income tax:

- a) Without prejudice to the respective competences of the European Union and the Member States, the Code applies to measures which have or may have a significant impact on the location of business activities in the territory of the Union. Entrepreneurial activities also include all those carried out within a group of companies. The tax measures to which the code applies

¹⁰ It's impossible to extinguish the taxation, because it represents the principal tool of finding of financial resources for the State.

include legal or regulatory provisions as well as administrative procedures;

b) Within the scope of the application referred to in point (a), tax measures that determine an effective level of taxation significantly below the levels generally applied in the Member State concerned shall be considered potentially harmful and therefore relevant to the code. This level of taxation may result from the nominal rate, the methods for determining the tax base or other relevant elements. When verifying the possible injurious nature of such measures, it is necessary to assess, inter alia, the following criteria:

- The benefits are reserved exclusively for non-residents;
- The facilities are completely isolated from the national economy, so as not to affect the national tax base;
- Aid is granted even in the absence of any effective economic activity and substantial economic presence within the Member State in question;
- The methods for quantifying the profits deriving from internal activities carried out by a multinational group deviate from the principles generally in force at the international level and from the rules agreed in the OECD;
- Tax measures lack adequate transparency.

What has been said up to now, however, must be related to the aforementioned Article 107 of the TFEU on State aid.¹¹

2. Italian law

2.1. ROOT OF THE ITALIAN LAW

The juridical fountains of SEZs are traceable in:

- Presidential Decree 1/25/2018, No 12.
- D.L. 6/20/2017, No 91.

These two normative fountains cannot be analyzed in two different ways, since one supplements necessarily the other one. Particularly, the Dpcm 1/25/2018, No 12 contains the “Rule brought institution of special economic Zones (SEZ)”, which, to art. 1, frames important and terminology, the definition of which is present in the D.L. 6/20/2017, No 91. The terms in question are:

- SEZ¹²: zone geographically delimited and clearly identified, sited within the borders of the state, constituted also by not territorially adjacent areas if they present a functional economic connection, and that includes at least a harbor area with the characteristics established by the rule (UE) No. 1315/2013 of the European Parliament and the Council, on the orientations of the Union for the development of the net transeuropea a

¹¹ Roberto De Luca, 2017, *Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 15-16.

¹² Art. 4, paragraph 2, of the decree-law 6/20/2017, No 91.

transport (TENT). For the exercise of economic and entrepreneurial activities the already operative companies and those that will settle in the SEZ can benefit by special conditions, in relation to the nature increase investments and activities of development of enterprise.

- Interregional SEZ¹³: Each region can present a proposal of institution of a SEZ on the own territory, or at most two proposals in case more harbor areas are present. The regions that do not possess characteristic determined had harbors areas of which to the paragraph 2 they can present instance of institution of a SEZ only in associative shape, if contiguous, or in association with a harbor area had the characteristics of which to the paragraph 2.

- Plan of strategic development¹⁴: Each SEZ is instituted according to decree of the President of the Council of the ministers, to adopt at proposal of the Minister for the territorial cohesion and the Middy, if named, in concert with the Minister of the economy and of the finances and with the Minister of the infrastructures and of the transport, at proposal of the interested regions. The proposal is equipped by a plan of strategic development, in the respect of the formalities and of the criteria individualized by the decree of which to the paragraph 3¹⁵.

Each one of them presents rules in point of requirements. Particularly, the SEZs¹⁶ is identified by means of the punctual indication contained in the proposal of institution of which to the article 5 of the denomination and of the interested areas. They can re-include also not territorially adjacent areas of the same region if they present a functional economic connection and that they understand at least a harbor Area. Such areas, also considered the total goods volume in transit, are also the ports that do not present the characteristics of which to the article 1, letter c), if they present a strategic size for the activities of territorial specialization that it understands itself to reinforce, and they demonstrate a functional economic connection with the harbor Area. The functional economic connection between not territorially adjacent areas exists if it is the presence, or the potential development, of economic-productive activities, indicated in the Plan of strategic development, or of adequate connection infrastructures between the interested areas. The SEZ is composed by territories which ports, areas retroportuali, also of productive

¹³ Art. 4, paragraph 4-bis, of the decree - law 6/20/2017, No 91.

¹⁴ Art. 4, paragraph 5, of the decree - law 6/20/2017, No 91.

¹⁵ Art. 4, paragraph 3, of the decree - law 6/20/2017, No 91: "The formalities for the institution of a ZES, his duration, the general criteria for the identification and the delimitation of the area as well as the criteria that discipline the access and the special conditions of it of which to the article 5 as well as the general coordination of the objectives of development are defined with decree of the President of the Council of the ministers, to adopt at proposal of the Minister for territorial cohesion and the Middy, in concert with the Minister of the economy and of the finances, with the Minister of the infrastructures and of the transport and with the Minister of the economic development, felt the unified Conference, within sixty days of the date of coming into effect of the law of conversion of the present decree."

¹⁶ Art. 3 of the dpcm 1/25/2018, No 12.

character and airport employee, as defined at the current rules, logistic platforms and to Interpose You, cannot include residential zones. For the interregional SEZ¹⁷, instead, the area overall at disposal for the institution of SEZ in two regions cannot exceed the sum of the surfaces indicated for each region in the enclosure 1 of the decree.

Table 2.1 - Sez Maximum Values for Each Region

Regione	Popolazione	Superficie km ²	Densità (¹) abitanti/ km ²	1,6%*S*(dens.regione/ dens.Italia) (²)		0,6%*S		Valore massimo superficie ZES ha
	residenti			km ²	ha	km ²	ha	
<u>Abruzzo</u>	1.322.247	10.831,84	122	10,52	1.052	6,50	650	1.702
<u>Basilicata</u>	570.365	10.073,32	57	4,57	457	6,04	604	1.061
<u>Calabria</u>	1.965.128	15.221,90	129	15,63	1.563	9,13	913	2.476
<u>Campania</u>	5.839.084	13.670,95	427	46,47	4.647	8,20	820	5.467
<u>Molise</u>	310.449	4.460,65	70	2,49	249	2,68	268	516
<u>Puglia</u>	4.063.888	19.540,90	208	32,35	3.235	11,72	1.172	4.408
<u>Sardegna</u>	1.653.135	24.100,02	69	13,24	1.324	14,46	1.446	2.770
<u>Sicilia</u>	5.056.641	25.832,39	196	40,30	4.030	15,50	1.550	5.580
TOTALE ITALIA	60.589.445	302.072,84	201		16.557		7.424	23.981

Source: The Official Journal of the Italian Republic, 2018 - Enclosure 1 (article 3, paragraph 3, and article 4, paragraphs 1 and 2)

(1) Population density data are updated as of 1 January 2017 (ISTAT source)

(2) The calculation of the maximum SEZ surface values for each region is based on 1.6 percent of the surface area multiplied by a coefficient that considers the regional population density relative to the density of population, in addition to 0.6% of the regional area.

The regions where territory harbor Areas are not located, if contiguous, they can present instance of institution of a SEZ in associative shape, including one or the majority to suppose that they do not return to the category of harbor Areas. The total area of the SEZ cannot exceed the sum of the surfaces indicated for each region in the enclosure 1. At last, as far as it concerns the Plan of strategic development¹⁸, the proposals of institution, of which to the article 5, they must be equipped with the Plan of strategic

¹⁷ Art. 4 of dpcm 25/01/2018, n. 12.

¹⁸ Art. 6 of dpcm 25/01/2018, n. 12.

development and give an account of the criteria and of the objectives of development are persecuted by it at the same time, as well as shapes of coordination, where necessary, with the harbor strategic planning. The Plan of strategic development must contain, between other:

- a) the documentation of identification of the areas identified with the indication of the parts of territory interested with highlight of those fallen again in the harbor Area;
- b) the list of the already existing infrastructures, as well as connection infrastructures between not territorially adjacent areas, on the territory of which literally a);
- c) an analysis of the social and economic impact waited by the institution of the SEZ;
- d) an illustrative relation of the Plan of strategic development, equipped with data and elements that identify the typology of activities that understand each other to promote inside the SEZ, the activities of territorial specialization that understand each other to reinforce, and that they demonstrate the existence of a functional - economic connection with the harbor Area or with the ports of which to the paragraph 2, of the article 3, in the case the SEZ he re-understands more not adjacent areas. Not contiguous areas must be connected, in any case, with the harbor areas at infrastructures adequate to the carrying out of the Plan of strategic development;
- e) the individualization of the administrative simplifications, own competence, for the carrying out of the investments that the Region commits to adopt to itself on the entrepreneurial initiatives become localized in the SEZ;
- f) the indication of the possible opinions, agreements, concerts, authorization, or other acts of assent, in any case named, already given by the local companies and by all the companies interested regarding the functional activities of the strategic plan;
- g) the indication of the facilities and incentives, without burdens to cargo of the public finance, which can be allowed at the region, within the limits of the maximum intensity of helps and with the formalities foreseen by the law;
- h) the list of the public and private subjects consulted for the predisposition of the Plan, as well as the adopted formalities of consultation and the results of the same ones;
- i) the nominative of the representative of the region or of the regions, in case of interregional SEZ, in the Committee of address;
- j) the formalities with which the administrative structures of the regions and of the interested local companies, in the respect of the respective orderings, ensure, also through own offices and staff, as well as through agreements with the central administrations of the state and conventions with organisms, or national structures to total public participation, the completion of the administrative functions and of management of the interventions of regional competence foreseen in the SEZ;

k) the individualization, for demands of harbor certainty and of navigation, excluded areas.

Other companies find definition in the above-mentioned dpcm to art. 1. Particularly:

- Harbor area: area had with the characteristics established by the rule (UE) No. 1315/2013 of the European Parliament and of the Council on December 2013, on the orientations of the Union for the development of the net trans-European a transport and that abrogates the decision No. 661/2010/UE president of the harbor authority and general secretary harbor area, region, committee of address;
- Region: the region or the least developed regions and in transition, so as individualized at the European regulations, admissible to the dispensations foreseen by the article 107 of the Treaty on the functioning of the European Union;
- President harbor authority: president of the Authority of harbor system in accordance with the legislative decree No. 169/2016, bringing reorganization, rationalization and simplification of the discipline concerned the harbor Authorities of which to the law No. 84/1994;
- General secretary: General secretary of the Authority of harbor system in accordance with the legislative decree No. 169/2016, bringing reorganization, rationalization and simplification of the discipline concerned the harbor Authorities of which to the law on No. 84/1994;
- Committee of address: the subject for the administration of the area SEZ identified in the Committee of address chaired by the president of the harbor Authority in which the harbor Area falls again, a representative of the region or of the regions, in case of interregional SEZ, of a representative of the Presidency of the Council of the ministers and of a representative of the Ministry of the infrastructures and of the transport.¹⁹

2.2. FISCAL BENEFITS

The institution of the SEZs involves beneficent details²⁰. The new enterprises and those already existing, that guide a program of entrepreneurial economic activities or of investments of nature increase in the SEZ, they can take advantage of the next facilities:

- a) procedures simplified, individualized for means of protocols and conventions between the interested local and public authorities, and it puts in a steady state procedural special, concerning the acceleration of the procedurals terms and fulfilment simplified compared to procedures and regimes foreseen by the ordinarily applicable regulation normativeness;
- b) access for the infrastructures existing and foreseen in the Plan of strategic development of the SEZ, for the conditions defined by the subject by the administration and following modifications and integration.

¹⁹ Art. 1 of dpcm 25/01/2018, n. 12.

²⁰ Art. 5 of the decree - law 6/20/2017, No 91.

In relation to the investments made in the SEZ, the credit of tax²¹, it is proportionated to the share of the total cost of the properties acquired on December 2020 within the maximum limit, for each project of investment, of 50 million Euro. The recognition of the shown typology of first facility is subject to the respect of the next conditions:

- a) the beneficiary enterprises must maintain their activity in the area SEZ for at least seven years after the completion of the investment object of the facilities, there suffers the revocation of the granted and enjoyed benefits;
- b) the beneficiary enterprises must not be in state of liquidation or of dissolution.

Such a facility is allowed in the respect of all the conditions foreseen by the art. 14²² of the Rule (UE) No. 651/2014.²³

3. Weaknesses, Force Points and Sez Facilities

3.1 SPECIAL ECONOMIC ZONES: SELECT ADVANTAGES AND SUBSTANTIAL PROBLEMS

3.1.1 INTRODUCTION

A SEZ unit which has been set up for carrying on manufacturing, trading or service activity has both advantages as well as disadvantages. SEZ advantages are quite far more as compared to its disadvantages which are almost negligible.²⁴

3.1.2 ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF SEZ

4.1.2 TABLE ON ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF SEZ

ADVANTAGES	DISADVANTAGES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 15-year corporate tax holiday on export profit – 100% for initial 5 years, 50% for the next 5 years and up to 50% for the balance 5 years equivalent to profits ploughed back for 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revenue losses because of the various tax exemptions and incentives

²¹ Art. 1, paragraphs 98 and following, of the law No. 208/2015.

²² Art. 14 of the Rule (UE) No. 651/2014: "In order to avoid the elusion it, it is suitable to exclude from the field of application of the present rule the helps allowed at the enterprises in difficulty, since such helps should be valued in the light of the community orientations on the state helps for the rescue and the reorganisation of enterprises in difficulty, of the 1st October 2004, extended by the communication of the Commission relative to the adjournment of the application of the community orientations about the helps of state for the rescue and the reorganization of enterprises in difficulty, in the 1st October 2004 by following orientations. They make exception the helps regimes destined to get round the damages brought by determinate natural disasters. For legal certainty reasons, it is suitable to establish clear criteria that do not ask for a deepened evaluation of the situation of an enterprise in order that there determine it is about an enterprise in difficulty with the purposes of the present rule".

²³ ConfCommercio – Imprese per l'Italia Benevento, 2019, <http://www.confcommerciobn.it/zone-economiche-speciali-e-zone-logistiche-semplificate/>

²⁴EximGuru, http://www.eximguru.com/exim/special_economic_zone_sez/ch_4_advantages_disadvantages_sez.aspx

investment	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allowed to carry forward losses 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Many traders are interested in SEZ, so that they can acquire at cheap rates and create a land bank for themselves
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No license required for import made under SEZ units 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The number of units applying for setting up <u>EOU</u>'s is not commensurate to the number of applications for setting up SEZ's leading to a belief that this project may not match up to expectations.²⁵
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duty free import or domestic procurement of goods for setting up of the SEZ units 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Goods imported/procured locally are duty free and could be utilized over the approval period of 5 years 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exemption from customs duty on import of capital goods, raw materials, consumables, spares, etc. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exemption from Central Excise duty on the procurement of capital goods, raw materials, and consumable spares, etc. from the domestic market 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exemption from payment of Central Sales Tax on the sale or purchase of goods, provided that, the goods are meant for undertaking authorized operations 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exemption from payment of Service Tax 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ The sale of goods or merchandise that is manufactured outside the SEZ (i.e., in DTA) and which is purchased by the Unit (situated in the SEZ) is eligible for deduction and such sale would be deemed to be exports 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ The SEZ unit is permitted to realize and repatriate to India the full export value of goods or software within a period of twelve months from the date of export 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Write-off" of unrealized export bills is permitted up to an annual limit of 5% of their average annual realization 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No routine examination by Customs officials of export and import cargo 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Setting up Off-shore Banking Units (OBU) allowed in SEZs 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ OBU's allowed 100% income tax exemption on profit earned for three years and 50 % for next two years 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exemption from requirement of domicile in India for 12 months prior to appointment as Director 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Since SEZ units are considered as 'public utility services', no strikes would be allowed in such companies without giving the employer 6 weeks prior notice in addition to the other conditions mentioned in the Industrial Disputes Act, 1947 	

²⁵EximGuru,

<http://www.eximguru.com/exim/special economic zone sez/ch 4 advantages disadvantages sez.aspx>

<ul style="list-style-type: none"> ▪ The Government has exempted SEZ Units from the payment of stamp duty and registration fees on the lease/license of plots 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ External Commercial Borrowings up to \$ 500 million a year allowed without any maturity restrictions 	
<ul style="list-style-type: none"> • Enhanced limit of Rs. 2.40 crores per annum allowed for managerial remuneration.²⁶ 	

3.1.3 PROBLEMS WITH SEZ'S

Despite their seemingly ideal economic backdrops, SEZ's are not problem free. They raise sustainability issues, as SEZ development is often very rapid while environmental precautions are thin. As more arable land is taken over for urbanization and industrialization, issues related to changes in land use have become a major source of dispute between the public and the government. Protests land acquisition and deprivation have become a common feature of rural life in China, especially in the provinces of Guangdong (south), Sichuan, Hebei (north), and Henan province. Guangdong has been affected more severely than the other provinces.²⁷

4. Tax and fiscal analysis in the start-up phase of the Sez in Puglia

4.1 SEZ: OPPORTUNITIES BETWEEN TAX BREAKS AND ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION

Once we have long looked at what an ESZ is, how and who can set it up, it is time to understand what the facilities and the real benefits are it brings to economic operators already operating in the area called Sez and for those who will set up new activities. In this speech it is important to mention art. 5 of The Head II of D.L. 91/2017: This decree is dedicated precisely to the tax benefits and simplifications that a SEZ entails. New and existing Companies established in the SEZ that will start or increase entrepreneurial economic activities in the SEZ will benefit first from:

- simplified administrative procedures;
- access to existing and planned infrastructure in the SEZ Strategic Development Plan.

However, the concessions and benefits granted to the economic operators of the SEZ are subject to two conditions:

²⁶EximGuru,
http://www.eximguru.com/exim/special_economic_zone_sez/ch_4_advantages_disadvantages_sez.aspx

²⁷ Il Linoio Business Law Journal, 2007,
<https://publish.illinois.edu/illinoisblj/2007/10/09/special-economic-zones-select-advantages-and-substantial-problems/>

- beneficiary companies maintain their activity in the Sez area for at least seven years after the completion of the investment subject to the concessions, subject to the withdrawal of the benefits granted and enjoyed;
- The beneficiary companies must not be in liquidation or dissolution.²⁸

4.1.1 THE DECREE ON NOON

Special economic zones are geographically delimited areas under Decree 91 of 20 June 2017, with the aim of favoring less developed regions by creating more favorable economic conditions for the development of companies already operating, and for the establishment of new businesses. The ESZ should also provide greater tax breaks than ordinary ones, administrative simplifications, and procedural measures with the aim of attracting new investment and productive settlements. These areas may also be non-territorially adjacent if there is a functional economic nexus, including at least one port area with the characteristics established by Regulation (EU) No. 1315 of 11 December 2013. The request for the establishment of the ESZs starts from the regions affected by the measure and is implemented with the preparation of an appropriate development project, and with the full involvement of the ESZs in the process of institution and governance. Interregional Sez are also planned, particularly for regions that do not have port areas with the characteristics of the law. The regions in this case will apply for the establishment of the Sez only in associative form, if contiguous, or in association with a port area with the expected characteristics. The benefits and benefits are directed at existing businesses, but also on new ones that will be established in the area and which will start an investment programme. They range from administrative concessions and simplifications to a range of tax benefits that can also be financed with regional funds. Among the concessions is the possibility of using the tax credit for the purchase of new capital goods in the maximum limit, for each investment project, of 50 million euros, the facilitation for these areas is extended until 31 December 2020. To recognize the benefits, companies must maintain their activities in the Sez for at least seven years after the completion of the investment subject to the concessions, subject to the withdrawal of the benefits granted and enjoyed and must not be in a state of liquidation or dissolution.²⁹

4.1.1.1 ANALYSIS OF THE SEZ IN PUGLIA

In Puglia two SEZs have been established, the Adriatic one – which includes the ports of Manfredonia, Barletta, Bari, Monopo-

²⁸ Fanpage.it, 2018, <https://job.fanpage.it/zes-come-funzionano-le-zone-economiche-speciali/#zes-agevolazioni-e-benefici>

²⁹ LeggiOggi.it, 2018, <https://www.leggioggi.it/2018/06/25/zes-opportunita-agevolazioni-fiscali-semplificazione-amministrative/>

li and Brindisi and to which he also asked to join Molise - and the Ionic one gravitating on the port of Taranto and which also includes areas of Basilicata. Therefore, the two SEZs that are born in Puglia they are both inter-regional and, at least in theory, embracing territories of three regions of south-eastern Italy, could allow albeit within a medium to long term, to consolidate a generally integrated production system of the same South-East, in competition with the much more solid, now, North Italian east. But if the one just outlined is the geographical and regulatory scenario in which the SEZs are located, it should be noted that the problems for their actual take off are not lacking and are not of easy solution. Meanwhile we must remember that while for the SEZ Ionic the Puglia Region, in concert with Basilicata, has sent to the Ministry of Southern Italy the strategic development plan which, after the relevant examination, it must be approved by decree of Prime Minister, for the Adriatic Sez, not having yet Molise delivered its plan lines to the Puglia Region, it has not yet been possible to send to Rome the relative strategic development plan that has become interregional. Moreover, the government decree on simplification is still missing as now the Municipalities whose territories have been included in SEZ have failed to indicate the tax benefits and procedures that they want to offer companies that want to settle in the individual areas. But other knots are on the carpet. The first: some of the areas included in Puglia in the two SEZs are not, however, fully equipped and, to date, it is not known who and with what resources should infrastructure them. Moreover, it does not yet seem well defined who should carry out activities of attraction of investments in the individual SEZs whose government is entrusted by law to the Steering Committees of the Port Authorities composed of their Presidents, and supplemented by a representative of the Region, by one of the Presidency of the Council and one from the Ministry of Infrastructure. In this regard, it should be verified whether these Committees address so composed are able to operate for one significant investment attraction that should take place on international scale. Furthermore, if simplification procedures are not well defined from an administrative point of view, it is problematic to imagine that foreign companies come to be in the South and in Puglia when they have at their disposal SEZ already today far more competitive for infrastructures and authorization procedures in other Countries of the same Mediterranean basin. In short, there are problems and it would be appropriate to address them and solve them with rigor and in a short time, otherwise there will be a real risk that what should be a tool designed and strongly desired for the growth and development of the territories, ends up turning out to be a missed opportunity over time.³⁰

³⁰ Il FieraMosca, 2019, ZES IN PUGLIA: UNA OCCASIONE, pp.15-15

4.2 CONCLUSION

In the drafting of the thesis, above, it emerged that both the free zones and the SEZs must solve, however, the growing incompatibility of incentives tax in their perimeters with respect to the rules and regulations of the of international trade (inter alia by aggravating she is even more so, as regards the Union context European, the applicable legal regime very much strict due to competition and aid rules State), also because the derogations the rules of the World Trade Organization (WTO) envisaged for developing countries (e.g., tax exemptions for export production) are and it's all gone. In fact, the competitive landscape of these instruments is being partly changing due to a correction of the regime introduced by the SCM Agreement which aims to eliminate gradually the use of certain fiscal subsidies for the Export Processing Zones (EPZs), substantially like the SEZ) with effect from 2016. In 2015 the WTO was called to resolve the dispute arising from the denunciation of the Union European tax system in force in the EPZ area of the Brazil in relation to production activities in the sector automotive, to verify compliance with the agreement SCM. This was the first relative controversy to the compatibility of the tax incentives applied in SEZ in relation to the rules governing the trade international. This shows that the attractiveness of an SEZ for investors foreigners does not reside exclusively in the presence of certain customs and tax incentives, but also depends on example from the opportunity to exploit synergies with Local SMEs, to have access to the best infrastructures, to interact with research and development institutes and use a professionally prepared workforce. To help make the SEZs compatible with the international trade rules, according to UNCTAD (the United Nations Conference on Commerce and the Development) some solutions could be hypothesized. First, the competitiveness of free zones and of the SEZs can be improved through abandonment of an approach too focused on "cost advantages", instead using sustainable commercial practices, a support for eco-sustainable business for businesses that operate within their borders, due to the identification of the major social responsibilities and environmental aspects attributed to them. A second way is to configure the SEZ as a test drive of SDG-oriented policies (that is, consistent with the United Nations sustainable development goals for the 2015-2030 period for international development), which have not yet been adopted nationally. Third, these tools can play a role of precursor in the creation and promotion of clusters of eco-sustainable technologies for innovation, which, ad example, in collaboration with national research institutes and universities, they could develop and support talent local and, therefore, a highly qualified workforce in this sector to ensure economic development e broader social. This evolutionary scenario offers the opportunity to propose a further possible function of the SEZs, which, parallel to the catalyst of foreign investments, could be that of institutional labora-

tories aimed at check if the innovative policies in the economic fields, financial and commercial framework adopted within them can be extended to the entire national territory: previous examples have occurred, for example, in China, South Africa and India. Any government economic development plan e based on the launch of medium and long-term reforms within a country it could very well be reconciled with the typical regime of the SEZs (in which axiomatically the activities industrialists are governed by more liberal economic laws, compared to those applied in the surrounding area), in to allow the application of legislative measures in an area like a so-called 'Laboratory experimental territorial development of the pilot policies. A practical application of this wording could be inspired by various approaches proposed to the issue of economic development in recent years. Which is also becoming more and more evident in the with the need for a new conception of the relationship of the business community with society, of which there are different models, such as the concept of Economy 0.0 or that of a benefit corporation. The probable new evolutionary process, which will develop in the coming years around the world, will contribute to the creation of and the spread of "third-generation" free zones, in which the application of theories will increasingly prevail (such as those of P. Romer and M. Klugmann), and where they will become more and more important, as factors of catalyst investments, the introduction of infrastructure and administrative facilities in respect of the to those of a fiscal nature, with the ultimate objective of offering investors with an increasingly sustainable environment, intelligent, innovative and safe. As part of this global evolutionary process, to with regard to Italy, especially if (at least in one more mature phase, after the imminent start in the South) will be assigned the additional role of institutional incubator of innovative policies to the SEZs, the latter will be the ideal places in which to experiment new solutions capable of combining needs and interests substantially and genetically divergent and, in a nutshell, to become the ideal areas to carry out the concertation between politics and the market. If this happens, Italy, also by virtue of his involvement in the One Belt One Road initiative, will serve as a model for a new size hypothesis euro-Mediterranean economy.³¹

*Rexhina Guza
Antonio Eduardo Favale
Andrea Crescente*

2023 Università degli Studi di Bari Aldo Moro – Dipartimento Jonico Taranto DJSGE in "Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture"

³¹ Angelo Scorza, 2018, Le nuove ZES al Sud opportunità per l'Italia, Ship2Shore, pp. 14-15

Estratto tematico

Lo scopo di questo saggio è quello di esaminare e fornire un aggiornamento sulle Zone Economiche Speciali. Questo lavoro è stato suddiviso in sei capitoli. Nel primo capitolo sono state esaminate le definizioni e le tipologie di ZES, nonché gli aspetti storici delle Zone Economiche Speciali. Il secondo capitolo analizza invece la legislazione italiana delle ZES e le agevolazioni fiscali per le ZES.

Nel terzo capitolo, è stato esaminato come le Zone Economiche Speciali si sono diffuse nel mondo. In particolare, in: Cina, India, Polonia, Marocco, Egitto, Stati Uniti; infine, Zimbabwe. Il quarto capitolo, invece, ha esplorato i punti di forza, le debolezze, le concessioni e i problemi delle Zone Economiche Speciali. Nel quinto capitolo, è stata fatta una rassegna delle agevolazioni fiscali e delle semplificazioni amministrative delle ZES, con l'obiettivo di analizzare la ZES in Puglia.

Le debolezze delle Zone Economiche Speciali: un tema impegnativo per l'Area di Taranto

di REXHINA GUZA,
ANTONIO EDUARDO FAVALE,
ANDREA CRESCENTE

Una zona economica speciale (abbreviata in ZES) è un territorio geografico con una legislazione economica diversa da quella del Paese a cui appartiene. Le zone economiche speciali sono state create per attrarre e ottenere maggiori investimenti stranieri. Le zone economiche speciali sono state create in diversi Paesi, ad esempio: Cina, India, Giordania, Polonia, Kazakistan, Filippine, Corea del Nord e Russia.¹ Il primo capitolo, in particolare, si concentra su: le definizioni generali e le numerose tipologie di ZES, le caratteristiche storiche delle Zone Economiche Speciali e i loro sistemi di governance e, infine, gli incentivi applicabili. Nel secondo capitolo, invece, si discute della legislazione italiana sulle ZES, analizzando principalmente due fonti giuridiche (il primo Dpcm 1/25/2018, n. 12 e il secondo D.L. 6/20/2017, n. 91); e infine, le agevolazioni fiscali per le istituzioni della Sez. Le imprese nuove ed esistenti possono ottenere procedure semplificate individuate attraverso protocolli e accordi tra le autorità locali e pubbliche interessate; e infine, l'accesso alle strutture esistenti previste dal piano strategico di sviluppo della ZES. Nella terza sezione, si analizza come le Zone Economiche Speciali si espandono nel mondo, nello specifico: per la Cina si è parlato delle tre nuove aree di libero scambio (Guangdong, Tianjin e Fujian) e degli impatti ambientali; per l'India si è inteso discutere degli incentivi fiscali nelle aree del nord-est, degli Stati himalayani e delle Start-up; per la Polonia, invece, si è voluto parlare delle iniziative del governo, delle principali Sez presenti nella stessa area e, infine, degli investimenti che sono stati effettuati nel Paese; per il Marocco si è voluto parlare del Porto di Tangeri Med, uno dei principali hub mediterranei per la movimentazione di container e navi in transito; per l'Egitto ci si è concentrati sull'Area del Canale di Suez e sulla sua espansione realizzata nell'agosto 2015, che ha rappresentato un momento significativo per l'economia della nazione e una riconfigurazione strategica delle rotte marine e del commercio dei prodotti in transito nel Mediterraneo; per gli Stati Uniti si è discusso della Sez situata nell'area e delle ragioni per cui le suddette Zone Economiche erano così uniche; infine, per lo Zimbabwe si è parlato dei diversi trattati commerciali (nello specifico l'accordo tripartito di libero scambio COME-

¹ Wikipedia, https://it.wikipedia.org/wiki/Zona_economica_speciale

SA - EAC - SADC, che aveva come obiettivo la creazione di una zona commerciale libera tripartita delle 26 nazioni membri). Nella quarta sezione, invece, si discutono i punti di forza, le debolezze, le concessioni e i problemi delle Zone Economiche Speciali. Nel quinto capitolo è stata fatta un'analisi generale dei benefici fiscali e delle semplificazioni amministrative della Sez e nello specifico si è cercato di studiare la Sez in Puglia. Infine, nell'ultima sezione di questo saggio, grazie alla collaborazione dello Studio Commerciale e Legale Associato Dott.ssa Lucarella Adriana e dell'Avvocato Lucarella Anna Elena, sono stati analizzati i seguenti temi: discussione dei regimi fiscali relativi alle zone economiche speciali europee e/o extraeuropee e analisi fiscali nella fase di start-up della ZES nella Regione Puglia.

1.Cosa sono le ZES?

1.1. DEFINIZIONI GENERALI

Una zona economica speciale (ZES) è un distretto geografico che ha una legislazione economica diversa da quella in vigore nella nazione di origine. Le ZES, che si trovano soprattutto nei Paesi in via di sviluppo,² hanno i seguenti obiettivi:

- migliorare la competitività delle imprese insediate;
- l'attrazione di investimenti diretti, in particolare da parte di soggetti internazionali;
- il miglioramento delle esportazioni;
- lo sviluppo di nuovi posti di lavoro;
- un rafforzamento più completo della struttura industriale attraverso la promozione dello sviluppo industriale e dell'innovazione.

Attesa la presenza di un'ampia gamma di incentivi, in diverse situazioni la dottrina e i policy maker definiscono le ZES come "poli di crescita", in quanto si tratta di aree in cui aliquote, quote, dazi, tasse, essendo diverse dal resto del territorio nazionale, offrono una maggiore attrattiva per gli investitori e migliori opportunità di crescita.³ Le Zone Economiche Speciali si distinguono, dando luogo a forme e strumenti di assistenza specifici, quali:

- Parchi industriali: località create e suddivise in lotti sulla base di un piano generale che comprende infrastrutture, trasporti, servizi, con o senza unità produttive;
- Parco Eco-Industriale: un gruppo di imprese manifatturiere e di servizi che lavorano insieme per gestire aspetti come l'energia, il ciclo dell'acqua, il riciclo delle materie prime e altro, al fine di ottenere migliori prestazioni economiche e ambientali;

² BRICS group: Brazil, Russia, India, China, South Africa.

³ Fare fronte a problemi di doppia imposizione e di divergenza rispetto alla disciplina doganale e tributaria internazionale.

- Parchi tecnologici: secondo l'Associazione internazionale dei parchi scientifici (IASP), si tratta di gruppi di aziende gestite da soggetti specializzati, il cui scopo è promuovere la cultura dell'innovazione e la competitività delle imprese associate e delle altre istituzioni coinvolte,

- Zone di libero scambio: zone delimitate esenti da dazi e/o tasse che offrono servizi di stoccaggio e distribuzione per operazioni di commercio, trasbordo e riesportazione;

- Distretto dell'innovazione: spesso sviluppato nelle aree metropolitane, può essere definito come un ecosistema di innovazione top-down costruito su modelli multidimensionali di innovazione volti a rafforzare la competitività delle aree interessate.

Le diverse tipologie di Zone Speciali sono state delineate dalla Banca Mondiale attraverso alcuni criteri distintivi, riportati nella tabella seguente.⁴

Tabella 1.1 - Tipi di zone economiche speciali

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

Fonte: "Zone economiche speciali: Performance, lezioni apprese e implicazioni per lo sviluppo delle zone". Ricerca, Nuovo documento di lavoro; №. WPS 45869, 2008, Banca Mondiale: Washington D.C.

1.2. STORIA E SVILUPPO DELLE ZONE ECONOMICHE SPECIALI

Il fenomeno delle Zone Economiche Speciali, iniziato nel 1937, ha registrato un trend crescente, che non si è arrestato né durante il periodo della globalizzazione, né durante la crisi finanziaria globale degli anni attuali:⁵ se nel 2008 le ZES erano 3.500, at-

⁴ Roberto De Luca, 2017, Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 3-4.

⁵ La grande recessione è stata una crisi economica mondiale che ha avuto inizio negli Stati Uniti d'America nel 2007 in conseguenza di una crisi del mercato immobiliare innescata dallo scoppio di una bolla immobiliare (crisi di subprime) che ha prodotto a catena una pesante crisi finanziaria nell'economia americana. La recessione ha poi assunto gradualmente un carattere globale, spinta da meccanismi di contagio finanziario, e perdurando (salvo alcune eccezioni come India e Cina) con la spirale recessiva che si è aggravata successivamente, in diversi Paesi europei (Europa mediterranea e altri), con la crisi del debito degli Stati europei.

tualmente sono circa 4.000 e coinvolgono circa 130 Paesi, con una particolare concentrazione in Asia, nell'area del Pacifico e nelle Americhe: la dimensione economica di questo fenomeno, quindi, ha ormai raggiunto valori di grande importanza per il sistema produttivo globale. A livello globale, dopo l'avvio di strumenti simili negli Stati Uniti negli anni '30, solo tre decenni più tardi le ZES hanno iniziato a banchettare in altri Stati, a partire dalla zona irlandese di Shannon (infra) nel 1959, per proseguire poi in Asia, dove spicca il caso della Zona Economica Speciale di Shenzhen, la prima istituita in Cina, risalente agli anni '80, in cui sono presenti principalmente imprese manifatturiere, fortemente orientate all'export. Da quando la ZES in questione è stata istituita, circa 25 anni fa, gli scambi commerciali sono aumentati di circa 17 volte. Secondo statistiche ufficiali, i volumi del commercio internazionale sono aumentati fino a raggiungere un valore di oltre 443 miliardi di dollari e la crescita annuale del PIL dell'area è attualmente dell'8,9%. I principali benefici offerti in caso di insediamento produttivo nel territorio di riferimento sono relativi a:

- Regime fiscale di vantaggio, che prevede la riduzione totale della tassazione su alcune categorie di imprese;
- Procedure amministrative semplificate;
- Possibilità di rimpatrio agevolato degli investimenti e dei rendimenti;
- Riduzione dei dazi sulle importazioni, esenzione dalle tasse sulle esportazioni;
- Agevolazioni sui canoni di concessione.

L'area in questione, oltre a beneficiare delle agevolazioni sopra riassunte, ha rappresentato un esperimento di "innovazione politica", in cui il governo centrale ha avuto ampia libertà e autonomia su questioni come la politica occupazionale, la pianificazione territoriale, i prezzi, ecc.⁶

1.2.1 SISTEMI DI GOVERNANCE DELLE ZES

Come già accennato, i benefici delle Zone Economiche Speciali vanno oltre i semplici incentivi fiscali automatici e includono altri tipi di agevolazioni, come l'assegnazione di terreni o edifici o lo sviluppo di quadri procedurali e amministrativi particolarmente vantaggiosi per gli investitori. La gestione delle ZES è tipicamente delegata a una società interamente pubblica (con la partecipazione di istituzioni nazionali e/o locali) o a un veicolo societario di tipo misto, che comprende sia soggetti pubblici sia uno o più operatori privati, fatte salve le competenze che le autorità nazionali e comunitarie attribuiscono alle autorità doganali o ad altre autorità. Il Gestore ha spesso i seguenti compiti:

⁶ Roberto De Luca, 2017, *Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 4-5.

- Elaborazione di un business plan (normalmente di durata triennale o quinquennale), nel quale vengono stabiliti:
 1. La strategia generale della ZES (ad esempio, in relazione ai settori considerati prioritari);
 2. Gli obiettivi in termini di volumi di investimenti attratti, valore aggiunto generato, flussi di import-export e occupazione creata;
 3. Gli strumenti agevolativi da attivare per perseguire gli obiettivi prefissati.
- Attrezzature finanziarie disponibili per creare incentivi finanziari e fiscali;
- Identificazione dei requisiti tecnici ed economici necessari per consentire la costituzione di una società;
- Definizione di processi amministrativi e burocratici semplificati per la realizzazione degli investimenti;
- Realizzazione di opere infrastrutturali e di servizio per lo sviluppo dell'area (rete di trasporto, telecomunicazioni, sicurezza, approvvigionamento energetico, ecc.);
- Risoluzione dell'iter procedurale, delle condizioni e dei termini per la concessione o la vendita di terreni o edifici;
- Implementazione di attività promozionali e di comunicazione ai potenziali investitori;
- Supervisione di tutti gli aspetti amministrativi e burocratici legati alla gestione della ZES.⁷

1.2.2 LE ZES NELL'UNIONE EUROPEA: IL QUADRO NORMATIVO COMUNITARIO E I REQUISITI DI COMPATIBILITÀ

Secondo il quadro normativo comunitario, lo sviluppo di una Zona Economica Speciale esula dalle prerogative riservate ai singoli Stati nazionali. L'introduzione a favore di specifiche imprese di misure quali contributi agli investimenti, esenzione dal pagamento (totale o parziale) di dazi, imposte e/o oneri sociali, infatti, può costituire un'ipotesi di aiuto di Stato e deve essere valutata alla luce della disciplina certa in materia. La norma di riferimento è fornita dall'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea,⁸ che specifica la difficoltà generale di ricorrere ad agevolazioni che, quando "incidono sugli scambi tra Stati membri", sono da considerarsi incompatibili. Gli strumenti in questione sono classificati come aiuti di Stato quando "favorendo talune imprese o talune produzioni, falsano o minacciano di falsare la concorrenza". Secondo il paragrafo 1 dell'articolo 107, ci

⁷ Roberto De Luca, 2017, *Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 5-6.

⁸ Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è, insieme al Trattato sull'Unione europea (TUE), uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea. Insieme costituiscono le basi fondamentali del diritto primario nel sistema politico dell'UE; secondo l'articolo 1 del TFUE, due trattati hanno uguale valore giuridico e sono definiti nel loro insieme come "i trattati" per eccellenza. Occasionalmente sono indicati anche come "diritto costituzionale europeo", formalmente esistono ancora trattati internazionali tra gli Stati membri dell'UE.

sono diversi criteri diretti che non possono essere utilizzati per concedere una sovvenzione perché sono incompatibili. Questi criteri includono lo stato di origine e la selettività dei benefici, che forniscono vantaggi solo a specifiche imprese o produzioni. Tuttavia, se da un lato gli aiuti di Stato sono generalmente vietati, dall'altro sono sempre da considerarsi compatibili:

- L'assistenza sociale concessa ai singoli consumatori, se viene erogata senza discriminazioni basate sull'origine dei beni;
- prestazioni per risarcire i danni causati da calamità naturali o altri eventi eccezionali. Inoltre, possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno:

- a) Azioni volte a promuovere lo sviluppo economico delle regioni in cui il tenore di vita è anormalmente basso, o una grave forma di sottoccupazione, data la loro situazione strutturale, economica e sociale (in particolare le aree in cui il PIL pro-capite è inferiore al 75% della media UE);

- b) Aiuti per incoraggiare la realizzazione di un importante progetto di interesse comune europeo;

- c) Agevolazioni per migliorare una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro;

- d) aiuti destinati a favorire lo sviluppo di talune attività o di talune regioni, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune. Gli aiuti regionali hanno carattere eccezionale e si distinguono dalle altre categorie di sostegno pubblico in quanto sono riservati a regioni specifiche con l'obiettivo particolare di sviluppare tali aree;

- e) le attività volte a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterano le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;

- f) altre categorie di assistenza, determinate da una decisione del Consiglio su proposta della Commissione.

Dopo la comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato, la Commissione europea considererà una misura di aiuto conforme al Trattato solo se saranno soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- Contributo alla realizzazione di un obiettivo di interesse comune ben definito: una misura di aiuto di Stato deve essere finalizzata a un obiettivo di interesse comune ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3, del trattato. 107, paragrafo 3, del Trattato;

- Necessità dell'intervento statale, che è destinato a intervenire in circostanze in cui può portare a un miglioramento concreto che il mercato non può fornire da solo (per rimediare a un fallimento del mercato o per risolvere questioni di equità o di coesione);

- Adeguatezza della misura di aiuto, che deve essere uno strumento idoneo a realizzare gli obiettivi di interesse comune;
- impatto incentivante che può potenzialmente modificare il comportamento delle imprese interessate, incoraggiandole a intraprendere operazioni supplementari che non svolgerebbero senza l'aiuto o che opererebbero solo in modo limitato, diverso o in un altro luogo;
- proporzionalità dell'aiuto, che si limiti al minimo indispensabile per incoraggiare ulteriori investimenti o attività nell'area in questione;
- Limitare le ripercussioni negative non necessarie sul commercio e sulla concorrenza tra gli Stati membri, per garantire che il risultato complessivo della misura sia favorevole;
- Trasparenza degli aiuti (tutti gli operatori economici e le istituzioni devono avere facile accesso a tutti gli atti e le informazioni pertinenti riguardanti la concessione degli aiuti).

Inoltre, non rientrano nella categoria degli aiuti di Stato le misure di natura puramente fiscale e le azioni che, attraverso la diminuzione della pressione fiscale relativa a determinati costi/fattori di produzione, perseguono comunque obiettivi di politica economica universale. In generale, le tipologie di benefici concessi possono essere suddivise in due macro aggregati:

a) Aiuti agli investimenti: in alcune regioni, queste agevolazioni possono essere riconosciute solo per l'installazione di un nuovo impianto o per l'ampliamento della capacità di uno stabilimento esistente; per la diversificazione della produzione di uno stabilimento esistente al fine di ottenere articoli finora inediti; per una modifica sostanziale dell'intero processo produttivo di un'impresa consolidata. Fatta salva la condizione di ammissibilità legata a un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea, la carta degli interventi regionali regola l'intensità degli aiuti agli investimenti nelle diverse regioni. Nel caso dell'Italia, oltre alle soglie di intensità del sostegno, sono state definite le zone ammissibili agli aiuti regionali agli investimenti secondo le norme UE, che sono limitate a sei regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna), che aggregano una popolazione totale di 20,6 milioni di abitanti. I livelli massimi di aiuto concedibili in relazione ai progetti di investimento variano a seconda della dimensione del richiedente: per le grandi imprese, il range da considerare è compreso tra il 10% e il 25% dei costi totali di investimento, a seconda dell'area di riferimento, con la possibilità di ottenere maggiorazioni legate all'intensità di aiuto del 10% per le medie imprese e del 20% per le piccole imprese, come riassunto nella tabella seguente.

Tabella 1.2.2 - Intensità massima di aiuto agli investimenti

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

È fondamentale sottolineare come, ai sensi dell'art. 14 del Regolamento (UE) n. 651/2014, i costi ammissibili su cui calcolare l'agevolazione secondo i massimali indicati dalla Carta degli aiuti di Stato, possono essere quantificati facendo riferimento, alternativamente, a:

- Costi iniziali per l'acquisto di beni materiali o immateriali;
- costi personali calcolati sui primi 2 anni di attività;

b) sostentamento operativo: oltre agli aiuti agli investimenti, la legislazione europea prevede la possibilità per le PMI di ottenere sovvenzioni volte a ridurre le spese correnti dell'impresa non legate a un investimento iniziale. Queste spese comprendono i costi dei dipendenti, delle risorse, dei servizi appaltati, degli allacciamenti, dell'energia, delle riparazioni, degli affitti, dell'amministrazione, ecc. ma non i costi di ammortamento e di finanziamento, se questi erano inclusi nelle spese ammissibili al momento della concessione delle agevolazioni agli investimenti.

Gli aiuti regionali volti a ridurre le spese operative di un'impresa sono considerati coerenti con il mercato interno se vengono concessi per:

- compensare svantaggi specifici o a lungo termine riscontrati dalle imprese nelle regioni sottosviluppate;
- Ridurre l'effetto dei costi aggiuntivi da sostenere per svolgere un'attività economica in una regione ultraperiferica;
- prevenire o ridurre lo spopolamento nelle aree a bassa densità di popolazione.⁹

1.3. TIPI DI INCENTIVI

La modulazione degli strumenti di incentivazione e sostegno è influenzata anche dal tipo di zona economica speciale in cui vengono attuati. Esse possono essere suddivise in due categorie principali:

⁹ Roberto De Luca, 2017, Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 6-11.

- Zone franche classiche, caratterizzate dall'esenzione dai dazi doganali e, talvolta, dalle imposte indirette, finalizzate principalmente alla promozione del commercio internazionale.

- Zone Franche Eccezionali, caratterizzate da altri tipi di benefici fiscali (imposte dirette, imposte locali), vantaggi finanziari e amministrativi per le imprese e incentivi economici e sociali: si stanno rapidamente sviluppando dal punto di vista degli assetti istituzionali, soprattutto nella versione delle Zone Economiche Speciali.

In generale, come accennato, la creazione di una Zona Economica Speciale dovrebbe garantire una serie di benefici e vantaggi economici per le aziende che intendono localizzarsi e operare in quel territorio. In Italia, i possibili incentivi potrebbero essere individuati tra i seguenti strumenti:

- Contributo in conto capitale per la realizzazione degli investimenti iniziali legati all'insediamento produttivo;
- sovvenzioni doganali, attraverso la sospensione del pagamento dell'imposta sul valore aggiunto e dei dazi, la semplificazione delle procedure doganali;
- esenzione o riduzione¹⁰ delle imposte locali sugli immobili, delle imposte relative allo smaltimento dei rifiuti e dei servizi indivisibili;
- deroghe alla normativa sui contratti di lavoro.
- esenzioni o riduzioni degli oneri sociali sui salari;
- interventi infrastrutturali sul territorio interessato, per migliorarne la competitività anche in termini di logistica e movimentazione delle merci;
- esenzione fiscale: abbattimento totale o riduzione dell'IRAP e dell'IRES. Per quanto riguarda quest'ultima imposta, poiché la legislazione italiana non prevede la possibilità di ridurla, per ottenere tali incentivi è necessario un provvedimento legislativo ad hoc.

Il Codice di condotta per la tassazione delle imprese per le misure fiscali del 1997 fornisce una serie di principi che dovrebbero guidare i governi nazionali in materia di imposta sul reddito delle società:

a) Fatte salve le rispettive competenze dell'Unione europea e degli Stati membri, il Codice si applica alle misure che hanno o possono avere un impatto significativo sulla localizzazione delle attività imprenditoriali nel territorio dell'Unione. Le attività imprenditoriali comprendono anche tutte quelle svolte all'interno di un gruppo di società. Le misure fiscali a cui si applica il Codice comprendono disposizioni legali o regolamentari e procedure amministrative;

¹⁰ È impossibile estinguere la tassazione, perché rappresenta il principale strumento di reperimento di risorse finanziarie per lo Stato.

b) Nell'ambito dell'applicazione di cui alla lettera a), le misure fiscali che determinano un livello effettivo di tassazione significativamente inferiore ai livelli generalmente applicati nello Stato membro interessato sono considerate potenzialmente dannose e quindi rilevanti per il codice. Tale livello di tassazione può derivare dall'aliquota nominale, dai metodi di determinazione della base imponibile o da altri elementi pertinenti. Nel verificare l'eventuale natura pregiudizievole di tali misure, è necessario valutare, tra l'altro, i seguenti criteri:

- I benefici sono riservati esclusivamente ai non residenti;
- Le agevolazioni sono completamente scollegate dall'economia nazionale, in modo da non incidere sulla base imponibile nazionale;
- gli aiuti sono concessi anche in assenza di un'attività economica effettiva o di una forte presenza economica nello Stato membro in questione;
- Le metodologie di calcolo degli utili derivanti dalle operazioni interne di un gruppo multinazionale si discostano dai principi generalmente in vigore a livello internazionale e dalle linee guida dell'OCSE;
- le misure fiscali mancano di un'adeguata trasparenza.

Quanto detto finora, tuttavia, deve essere collegato al già citato articolo 107 del TFUE sugli aiuti di Stato.¹¹

2. Il diritto italiano

2.1. LE RADICI DEL DIRITTO ITALIANO

Le fonti giuridiche delle ZES si trovano in:

- D.P.R. 1/25/2018, n. 12.
- D.L. 6/20/2017, n. 91.

Queste due fonti normative non possono essere esaminate separatamente, poiché una integra necessariamente l'altra. Nello specifico, il Dpcm 1/25/2018, n. 12 contiene il "Regolamento recante istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES)", che, all'art. 1, inquadra importanti e terminologici aspetti, tra i quali il concetto di "zona economica speciale". 1, inquadra termini importanti e terminologici, la cui definizione è presente nel D.L. 6/20/2017, n. 91. I termini in questione sono:

- ZES:¹² zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata all'interno dei confini dello Stato, formata anche da aree non territorialmente adiacenti se presentano una connessione economica funzionale, e che comprende almeno un'area

¹¹ Roberto De Luca, 2017, Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 15-16.

¹² Art. 4, comma 2, del decreto-legge 6/20/2017, n. 91.

portuale con le caratteristiche stabilite dalla norma (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TENT). Per l'esercizio di attività economiche e commerciali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES potranno beneficiare di condizioni speciali, in relazione alla natura dell'aumento degli investimenti e delle attività di sviluppo dell'attività.

- ZES interregionali:¹³ ogni regione può presentare una proposta di istituzione di una ZES nella propria regione, o al massimo due proposte nel caso in cui siano presenti più aree portuali. Le regioni che non possiedono aree portuali caratteristiche di cui al comma 2 possono presentare istanza di istituzione di una ZES solo in forma associativa, se contigue, o in collegamento con un'area portuale con i criteri determinati al comma 2.

- Piano di sviluppo strategico:¹⁴ Ogni ZES è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, se nominato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta delle regioni interessate. La proposta è accompagnata da un piano strategico di crescita che aderisce alle procedure e agli standard stabiliti dal regolamento (cfr. paragrafo 3¹⁵).

Ognuna di esse presenta regole in punto di requisiti. In particolare, le ZES¹⁶ sono individuate mediante l'indicazione puntuale contenuta nella proposta di istituzione di cui all'articolo 5 della denominazione e delle regioni interessate. Possono rientrare anche aree non territorialmente adiacenti della stessa regione se presentano una relazione economica funzionale e se comprendono almeno un'area portuale. Tali aree, inoltre, considerato il volume totale delle merci in transito, sono anche i porti che non presentano le caratteristiche di cui all'articolo 1, lettera c), se presentano una dimensione strategica per le attività di specialità territoriale che si intende rafforzare, e dimostrano una connes-

¹³ Art. 4, comma 4-bis, del decreto-legge 6/20/2017, n. 91.

¹⁴ Art. 4, comma 5, del decreto-legge 6/20/2017, n. 91.

¹⁵ Art. 4, comma 3, del decreto - legge 6/20/2017, n. 91: "Le formalità per l'istituzione di una ZES, la sua durata, i criteri generali per l'individuazione e la delimitazione dell'area come ZES, la sua durata, i criteri generali per l'individuazione e la delimitazione della ZES.

Delimitazione dell'area, nonché i criteri che ne disciplinano l'accesso e le condizioni particolari di cui all'articolo 5, nonché il coordinamento generale degli obiettivi di sviluppo sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

¹⁶ Art. 3 del dpcm 1/25/2018, n. 12.

sione economica funzionale con l'Area portuale. La connessione economica funzionale tra aree non territorialmente adiacenti sussiste se si tratta della presenza, o del potenziale sviluppo, di attività economico-produttive, indicate nel Piano di sviluppo strategico, o di adeguate infrastrutture di collegamento tra le regioni interessate. La ZES è costituita da territori che comprendono porti, aree retroportuali, anche di carattere produttivo e aeroportuale, come specificato dalle norme vigenti, piattaforme logistiche e per interposta persona, non può comprendere zone residenziali. Invece, per le ZES interregionali¹⁷, la superficie complessiva disponibile per l'istituzione di ZES in due aree non può superare la somma delle superfici indicate nell'allegato 1 del decreto per ciascuna regione.

Tabella 2.1 - Valori massimi delle ZES per ciascuna regione

Regione	Popolazione	Superficie	Densità ⁽¹⁾	1,6‰*S*(dens.regione/ dens.Italia) ⁽²⁾		0,6‰*S		Valore massimo superficie ZES ha
	residenti	km ²	abitanti/ km ²	km ²	ha	km ²	ha	
<u>Abruzzo</u>	1.322.247	10.831,84	122	10,52	1.052	6,50	650	1.702
<u>Basilicata</u>	570.365	10.073,32	57	4,57	457	6,04	604	1.061
<u>Calabria</u>	1.965.128	15.221,90	129	15,63	1.563	9,13	913	2.476
<u>Campania</u>	5.839.084	13.670,95	427	46,47	4.647	8,20	820	5.467
<u>Molise</u>	310.449	4.460,65	70	2,49	249	2,68	268	516
<u>Puglia</u>	4.063.888	19.540,90	208	32,35	3.235	11,72	1.172	4.408
<u>Sardegna</u>	1.653.135	24.100,02	69	13,24	1.324	14,46	1.446	2.770
<u>Sicilia</u>	5.056.641	25.832,39	196	40,30	4.030	15,50	1.550	5.580
TOTALE ITALIA	60.589.445	302.072,84	201		16.557		7.424	23.981

Fonte: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 2018 - Allegato 1 (art. 3, comma 3, e art. 4, commi 1 e 2)

(1) I dati sulla densità di popolazione sono aggiornati al 1° gennaio 2017 (fonte ISTAT).

(2) Il calcolo dei valori superficiali massimi delle ZES per ogni regione si basa sull'1,6% della superficie moltiplicata per un coefficiente che considera la densità di popolazione regionale rispetto alla densità di popolazione, oltre allo 0,6% della superficie regionale.

¹⁷ Art. 4 del dpcm 25/01/2018, n. 12.

Le regioni in cui non sono ubicate Aree portuali territoriali, se contigue, possono presentare istanza di istituzione di una ZES in forma associativa, includendo una o la maggioranza per supporre che non rientrino nella categoria delle Aree portuali. La superficie totale della ZES non può superare la somma delle superfici indicate nell'allegato 1 per ciascuna regione. Infine, per quanto riguarda il Piano di sviluppo strategico,¹⁸ le proposte di istituzione, di cui all'articolo 5, devono essere corredate dal Piano di sviluppo strategico e dare conto dei criteri e degli obiettivi di sviluppo perseguiti dallo stesso, nonché delle forme di coordinamento, ove necessario, con la pianificazione strategica portuale. Il Piano di sviluppo strategico deve includere, tra le altre cose:

- a) la documentazione di identificazione delle zone individuate con l'indicazione delle parti di territorio interessate con evidenziazione di quelle ricadenti nell'Area portuale;
- b) l'elenco delle infrastrutture già esistenti, nonché delle strutture di collegamento tra aree non territorialmente adiacenti, sul cui territorio sono state letteralmente
- c) una valutazione dell'impatto sociale ed economico atteso dall'istituzione della ZES;
- d) una relazione descrittiva del Piano di sviluppo strategico, corredata di dati ed elementi che individuino la tipologia di attività che si intendono incentivare all'interno della ZES, le attività di specializzazione territoriale che si intendono rafforzare, e che stabiliscano l'esistenza di una connessione funzionale - economica con l'Area portuale o con i porti di cui al comma 2, dell'articolo 3, nel caso in cui la ZES comprenda più aree non contigue. Le zone non contigue devono essere collegate, in ogni caso, con le aree portuali a infrastrutture accettabili per la 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 sulle iniziative imprenditoriali che si localizzano nella ZES;
- f) l'indicazione delle eventuali sentenze, intese, concerti, autorizzazioni o altri atti di assenso, comunque denominati, già rilasciati dagli enti locali e da tutte le imprese interessate in merito alle attività funzionali al piano strategico;
- g) l'indicazione delle risorse e degli incentivi, senza oneri a carico della finanza pubblica, che possono essere concessi alla Regione, nei limiti dell'intensità massima di aiuto e con le modalità previste dalla legge;
- h) l'elenco dei soggetti pubblici e privati cui si riferisce la predisposizione del Piano, nonché le modalità di consultazione adottate e gli esiti delle stesse;
- i) il nominativo del simbolo della regione o delle regioni, in caso di ZES interregionale, nel Comitato di indirizzo;
- j) gli adempimenti che le strutture amministrative delle regioni e delle imprese locali interessate assicurano in conformità ai ri-

¹⁸ Art. 6 del dpcm 25/01/2018, n. 12.

spettivi ordinamenti, anche attraverso propri uffici e personale, nonché accordi con amministrazioni centrali dello Stato e convenzioni con organismi o strutture nazionali a totale partecipazione pubblica, l'espletamento delle funzioni amministrative e di gestione degli interventi di capacità regionale previsti nella ZES; k) l'individuazione, per esigenze di certezza portuale e di navigazione, delle aree escluse.

Altre aziende trovano definizione nel citato dpcm all'art. 1. 1. In particolare:

- Area portuale: area avente le caratteristiche stabilite dalla legge (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo del trasporto transeuropeo netto e che abroga la decisione n. 661/2010/UE del presidente dell'autorità portuale e segretario generale area portuale, regione, comitato di indirizzo;
- Regione: la regione o le più piccole regioni sviluppate e in transizione, così come individuate dai regolamenti europei, ammesse alle deroghe previste dall'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'UE;
- Presidente Autorità portuale: presidente dell'Autorità di sistema portuale ai sensi del decreto legislativo n. 169/2016, recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina in materia di Autorità portuali di cui alla legge n. 84/1994;
- Segretario generale: Segretario generale dell'Autorità di sistema portuale ai sensi del decreto legislativo n. 169/2016, recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge n. 84/1994;
- Comitato di indirizzo: il soggetto per l'amministrazione della zona ZES individuato nel Comitato di indirizzo presieduto dal presidente dell'Autorità portuale in cui ricade l'Area portuale, da un rappresentante della regione o delle regioni, in caso di ZES interregionale, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del Ministero delle strutture e dei trasporti.¹⁹

2.2. BENEFICI FISCALI

L'istituzione delle ZES comporta particolari benefici.²⁰ Le imprese nuove e attuali, che orientano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES, possono usufruire delle seguenti agevolazioni:

- a) procedure semplificate, individualizzate per mezzo di convenzioni e accordi con gli enti pubblici e locali interessati, e che pongono in essere uno stato procedurale speciale, relativo all'accelerazione dei termini e degli adempimenti procedurali semplificati

¹⁹ Art. 1 del dpcm 25/01/2018, n. 12.

²⁰ Art. 5 del decreto - legge 6/20/2017, n. 91.

rispetto alle procedure e ai regimi previsti dalla normativa ordinarياً applicabile;

b) l'accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della ZES, alle condizioni definite dall'amministrazione e successivi adeguamenti e integrazioni.

In relazione agli investimenti effettuati nella ZES, il credito d'imposta²¹ è commisurato alla quota del costo complessivo degli immobili acquisiti a dicembre 2020 entro il limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro. Il riconoscimento della tipologia di agevolazione indicata è subordinato al rispetto delle seguenti condizioni:

a) le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nell'area ZES per almeno sette anni dal completamento dell'obiettivo di investimento delle agevolazioni, pena la revoca delle agevolazioni concesse e godute;

b) le imprese beneficiarie non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento. Tale agevolazione è consentita nel rispetto di tutte le condizioni previste dall'art. 14²² del Regolamento (UE). 14 del Regolamento (UE) n. 651/2014.²³

3. Punti di debolezza, punti di forza e strutture della Z.E.S.

3.1 ZONE ECONOMICHE SPECIALI: VANTAGGI SELEZIONATI E PROBLEMI SOSTANZIALI

3.1.1 INTRODUZIONE

Un'unità SEZ creata per svolgere attività manifatturiere, commerciali o di servizio presenta sia vantaggi che svantaggi. I vantaggi delle SEZ superano notevolmente gli svantaggi, che sono quasi trascurabili.²⁴

²¹ Art. 1, commi 98 e seguenti, della legge n. 208/2015.

²² Art. 14 del Regolamento (UE) n. 651/2014: "Al fine di evitare l'elusione, è opportuno escludere dal campo di applicazione della presente norma gli aiuti consentiti alle imprese in difficoltà, in quanto tali aiuti devono essere valutati alla luce degli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato per il salvataggio e la riorganizzazione di imprese in difficoltà, del 1° ottobre 2004, prorogati dalla comunicazione della Commissione relativa all'aggiornamento dell'applicazione degli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato per il salvataggio e la riorganizzazione di imprese in difficoltà, del 1° ottobre 2004, con orientamenti successivi. Essi fanno eccezione ai regimi di aiuto destinati ad ovviare ai danni provocati da determinate calamità naturali. Per ragioni di certezza giuridica, è opportuno stabilire criteri chiari che non richiedano una valutazione approfondita della situazione di un'impresa per determinare se si tratta di un'impresa in difficoltà ai fini della presente norma".

²³ ConfCommercio - Imprese per l'Italia Benevento, 2019, <http://www.confcommerciobn.it/zone-economiche-speciali-e-zone-logistiche-semplificate/>

²⁴ EximGuru, http://www.eximguru.com/exim/special_economic_zone_sez/ch_4_advantages_of_advantages_sez.aspx

4.1.2 Vantaggi e svantaggi delle ZES

4.1.2 Tabella sui vantaggi e gli svantaggi delle ZES

ADVANTAGES	DISADVANTAGES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esenzione dall'imposta sulle società per 15 anni sui profitti delle esportazioni - 100% per i primi 5 anni, 50% per i successivi 5 anni e fino al 50% per i restanti 5 anni, equivalente agli utili reimpiegati per gli investimenti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perdite di gettito a causa delle numerose esenzioni e incentivi fiscali
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le perdite possono essere riportate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Molti commercianti sono attratti dalle SEZ, perché possono acquistare a prezzi convenienti e costruire una banca di terreni per sé.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non è richiesta alcuna licenza per le importazioni effettuate dalle unità SEZ. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il numero di unità che hanno richiesto la creazione di EOU non è proporzionale al numero di richieste di creazione di SEZ, il che fa temere che questa iniziativa possa essere inferiore alle aspettative.²⁵
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importazione esente da dazi o approvvigionamento nazionale di articoli per la creazione di unità SEZ 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ I beni importati/acquistati localmente sono esenti da dazi e possono essere utilizzati nel corso del periodo di approvazione di 5 anni. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esenzione dai dazi doganali per l'importazione di beni strumentali, materie prime, materiali di consumo, beni di sostituzione e così via. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esonero dall'accisa centrale sull'acquisto di beni strumentali, materie prime, parti di consumo e così via dal mercato interno. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esenzione dal pagamento dell'Imposta Centrale sulle Vendite sulla vendita o l'acquisto di beni, a condizione che gli articoli siano destinati a operazioni autorizzate. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esonero dal pagamento dell'imposta sui servizi 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La vendita di beni o merci creati al di fuori della SEZ (cioè nella DTA) e acquistati dall'unità (situata nella SEZ) è deducibile e si presume che tali vendite siano esportazioni. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'unità SEZ può realizzare e rimpatriare in India l'intero valore dei prodotti o del software esportati entro un periodo di dodici mesi dalla data di esportazione. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La "cancellazione" delle fatture di esportazione non realizzate è consentita fino a un limite annuo del 5% della loro realizzazione media annua. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nessun esame di routine da parte dei funzio- 	

²⁵EximGuru,

http://www.eximguru.com/exim/special_economic_zone_sez/ch_4_advantages_disadvantages_sez.aspx

nari doganali delle merci di esportazione e importazione.	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le unità bancarie offshore (OBU) sono ammesse nelle SEZ. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le OBU hanno previsto un'eccezione al 100% dell'imposta sul reddito per tre anni e al 50% per i due anni successivi. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esonero dal requisito del domicilio in India per i 12 mesi precedenti la nomina ad Amministratore 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dal momento che le unità SEZ sono considerate "servizi di pubblica utilità", in queste aziende non saranno consentiti scioperi senza dare al datore di lavoro un preavviso di 6 settimane, oltre alle altre condizioni menzionate nell'Industrial Disputes Act del 1947. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il governo ha esentato le unità SEZ dal pagamento dell'imposta di bollo e dei costi di registrazione per l'affitto di terreni/licenze. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sono consentiti prestiti commerciali esterni fino a 500 milioni di dollari all'anno, senza alcuna restrizione di scadenza. 	
<ul style="list-style-type: none"> • - Limite massimo di 2,40 crore all'anno per la retribuzione dei dirigenti.²⁶ 	

3.1.3 I PROBLEMI DELLE ZES

Nonostante il loro contesto economico apparentemente ideale, le ZES non sono esenti da problemi. Esse pongono problemi di sostenibilità, poiché l'espansione delle ZES è spesso rapida, mentre le tutele ambientali sono poco rigorose. Poiché sempre più terreni coltivabili vengono occupati per l'urbanizzazione e l'industrializzazione, le questioni legate ai cambiamenti nell'uso dei terreni sono diventate una delle principali fonti di controversia tra la popolazione e il governo. Le proteste per l'acquisizione e la privazione della terra sono diventate una caratteristica comune della vita rurale in Cina, in particolare nelle province di Guangdong (sud), Sichuan, Hebei (nord) e Henan. Il Guangdong è stato colpito più duramente delle altre province.²⁷

²⁶EximGuru,

http://www.eximguru.com/exim/special_economic_zone_sez/ch_4_advantages_of_advantages_sez.aspx

²⁷ Il Linois Business Law Journal, 2007,

<https://publish.illinois.edu/illinoisblj/2007/10/09/special-economic-zones-select-advantages-and-substantial-problems/>

4. Analisi fiscale e tributaria nella fase di avvio della Sez in Puglia

4.1 SEZ: OPPORTUNITÀ TRA AGEVOLAZIONI FISCALI E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Dopo aver esaminato a fondo che cos'è una ZES, come e chi può istituirla, è il momento di comprendere quali sono le agevolazioni e i vantaggi pratici che offre agli operatori economici che operano attualmente nella ZES e a quelli che avvieranno nuove attività. In questo discorso è importante sottolineare l'art. 5 del Capo II del D.L. 91/2017, che è dedicato proprio ai benefici e alle semplificazioni fiscali che una ZES comporta. Le imprese nuove ed esistenti che si insediano nella ZES beneficeranno inizialmente di:

- misure amministrative semplificate;
- accesso alle strutture esistenti e previste dal Piano di Sviluppo Strategico della ZES.

Tuttavia, le agevolazioni e i vantaggi concessi agli operatori economici della ZES sono soggetti a due condizioni:

- le imprese beneficiarie devono continuare a operare nell'area della ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, fatta salva la revoca dei vantaggi concessi e goduti;
- le imprese beneficiarie non devono essere in fase di liquidazione o scioglimento.²⁸

4.1.1 IL DECRETO SUL MEZZOGIORNO

Le zone economiche speciali sono aree geograficamente definite istituite dal Decreto 91 del 20 giugno 2017, con l'obiettivo di favorire le regioni meno sviluppate generando condizioni economiche più vantaggiose per lo sviluppo delle imprese già operanti e per l'insediamento di nuove imprese. Le ZES dovranno inoltre prevedere maggiori agevolazioni fiscali rispetto a quelle ordinarie, semplificazioni amministrative e misure procedurali con l'obiettivo di attrarre nuovi investimenti e insediamenti produttivi. Queste aree possono essere anche non territorialmente vicine se esiste un nesso economico funzionale, tra cui almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013. La richiesta di istituzione delle ZES proviene dalle regioni impattate dalla misura ed è attuata con la preparazione di un adeguato progetto di sviluppo e con il pieno coinvolgimento delle ZES nel processo di istituzione e governance. Sono previste anche Sez interregionali, in particolare per le regioni prive di aree portuali con le caratteristiche previste dalla legge. In questo caso, le regioni faranno richiesta di istituzione della Sez solo in forma associativa, se contigue, o in associazione

²⁸ Fanpage.it, 2018, <https://job.fanpage.it/zes-come-funzionano-le-zone-economiche-speciali/#zes-agevolazioni-e-benefici>

con un'area portuale con le caratteristiche previste. I vantaggi sono rivolti alle imprese esistenti, ma anche a quelle nuove che nasceranno nell'area e che avvieranno un programma di investimenti. Si va da agevolazioni e semplificazioni amministrative a una serie di benefici fiscali che possono essere pagati anche con fondi regionali. Tra le agevolazioni c'è la possibilità di utilizzare il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro; l'agevolazione per queste aree è prorogata fino al 31 dicembre 2020. Per il riconoscimento delle agevolazioni, le imprese devono sostenere la propria attività nella Sez per almeno sette anni dal completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, fatta salva la revoca delle agevolazioni concesse e godute e non devono trovarsi in stato di liquidazione o scioglimento.²⁹

4.1.1.1 ANALISI DELLA ZES IN PUGLIA

In Puglia sono state istituite due ZES, quella adriatica - che comprende i porti di Manfredonia, Barletta, Bari, Monopoli e Brindisi e alla quale ha chiesto di aderire anche il Molise - e quella ionica che gravita sul porto di Taranto e che inoltre comprende aree della Basilicata. Di conseguenza, le due ZES che nascono in Puglia sono entrambe interregionali e, almeno in teoria, abbracciando territori di tre regioni dell'Italia sud-orientale, potrebbero consentire, sia pure in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, di consolidare un sistema produttivo generalmente integrato dello stesso Sud-Est, in concorrenza con il ben più solido, ormai, Nord-Est italiano. Ma se quella appena delineata è la situazione geografica e normativa in cui si collocano le ZES, va notato che i problemi per il loro effettivo decollo non mancano e non sono di facile soluzione. Intanto bisogna ricordare che mentre per la ZES ionica la Regione Puglia, in collaborazione con la Basilicata, ha inviato al Ministero del Mezzogiorno il piano strategico di sviluppo che, dopo il relativo esame, deve essere approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per la Z.T.A. Adriatica, non avendo ancora il Molise consegnato le sue linee di piano alla Regione Puglia, non è stato ancora possibile inviare a Roma il relativo piano di sviluppo strategico che è diventato interregionale. Inoltre, manca ancora il decreto governativo sulla semplificazione, in quanto ora i Comuni i cui territori sono stati compresi nelle ZES non hanno indicato le agevolazioni fiscali e le procedure che vogliono offrire alle imprese che vogliono insediarsi nelle singole zone. Tuttavia, ci sono ulteriori nodi nel tappeto. Il primo è che alcune delle aree incluse in Puglia nelle due ZES non sono del tutto pronte, e non si sa chi le infrastrutturerà e con quali risorse. Inoltre, non sembra essere ben definito chi debba svolgere le attività di attrazione degli investimenti nelle singole ZES il cui governo è affidato per legge ai Co-

²⁹ LeggiOggi.it, 2018, <https://www.leggioggi.it/2018/06/25/zes-opportunita-agevolazioni-fiscali-semplificazione-amministrative/>

mitati di Indirizzo delle Autorità Portuali costituiti dai loro Presidenti, e integrato da uno tipico della Regione, da uno della Presidenza del Consiglio e da uno del Ministero delle Infrastrutture. A questo proposito, bisognerebbe verificare se questi Comitati così composti siano in grado di operare per una significativa attrazione di investimenti che dovrebbe avvenire su scala internazionale. Inoltre, se le procedure di semplificazione non sono ben definite dal punto di vista amministrativo, è difficile immaginare che le imprese straniere vengano a insediarsi nel Sud e in Puglia quando hanno a disposizione ZES già oggi molto più competitive per infrastrutture e procedure autorizzative in altri Paesi dello stesso bacino del Mediterraneo. Insomma, ci sono questioni che vanno affrontate e risolte con rigore e tempestività; altrimenti, c'è il rischio concreto che quello che dovrebbe essere uno strumento pensato e fortemente voluto per la crescita e lo sviluppo dei territori finisca per essere nel tempo un'occasione mancata.³⁰

4.2 CONCLUSIONI

Durante la stesura della tesi, è emerso chiaramente che sia le zone franche che le ZES devono affrontare la crescente incompatibilità degli incentivi fiscali nei loro perimetri rispetto alle leggi e ai regolamenti del commercio internazionale (tra l'altro aggravando è ancora di più, per quanto riguarda il contesto dell'Unione Europea, il regime giuridico applicabile molto rigido a causa delle norme sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato), così come le deroghe che le norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) prevedono per i Paesi in via di sviluppo (ad es, esenzioni fiscali per la produzione destinata all'esportazione) sono e sono finite. Infatti, il panorama competitivo di questi strumenti si sta in parte modificando a causa di una correzione del regime introdotta dall'Accordo SCM che si propone di eliminare progressivamente l'uso di alcuni sussidi fiscali per le Export Processing Zones (EPZ), sostanzialmente come le SEZ) a partire dal 2016. Nel 2015 l'OMC è stata chiamata a risolvere la controversia nata dalla denuncia del sistema fiscale dell'Unione Europea in vigore nella zona EPZ del Brasile in relazione alle attività produttive del settore automobilistico, per verificare il rispetto del trattato SCM. Si è trattato del primo dibattito relativo alla conformità degli incentivi fiscali utilizzati nelle ZES con le norme che regolano il commercio internazionale. Ciò dimostra che l'attrattiva di una ZES per gli investitori stranieri non è determinata solo dalla presenza di specifici incentivi doganali e fiscali, ma dipende anche dall'opportunità di sfruttare le sinergie con le PMI locali, di avere accesso alle migliori infrastrutture, di interagire con gli istituti di ricerca e sviluppo e di utilizzare una forza lavoro professionalmente preparata. Secondo l'UNCTAD (la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo), si possono proporre diverse misure per contribuire a rendere le ZES coerenti con gli standard commerciali internazionali. In primo

³⁰ Il FieraMosca, 2019, ZES IN PUGLIA: UNA OCCASIONE, pp.15-15.

luogo, la competitività delle zone franche e delle ZES può essere migliorata abbandonando un approccio troppo incentrato sui "vantaggi di costo" e ricorrendo invece a pratiche commerciali sostenibili, nonché al sostegno di un business ecosostenibile per le imprese che operano all'interno dei loro confini, grazie all'identificazione delle principali responsabilità sociali e degli aspetti ambientali ad esse attribuiti. Una seconda direzione è quella di creare la ZES come test drive di politiche orientate agli SDG (cioè coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite per il periodo 2015-2030 per lo sviluppo internazionale), che non sono ancora state adottate a livello nazionale. In terzo luogo, questi strumenti possono fungere da catalizzatore per lo sviluppo e la promozione di cluster di tecnologie ecosostenibili per l'innovazione; ad esempio, collaborando con gli istituti di ricerca e le università nazionali, potrebbero sviluppare e sostenere talenti locali e, di conseguenza, una forza lavoro altamente qualificata in questo settore per garantire lo sviluppo economico e sociale più ampio. Questo scenario evolutivo offre l'opportunità di proporre un'altra possibile funzione delle ZES, che, oltre a quella di catalizzatore di investimenti esteri, potrebbe essere quella di laboratori istituzionali volti a verificare se le politiche innovative in campo economico, finanziario e commerciale adottate al loro interno possano essere estese all'intero territorio nazionale: esempi precedenti si sono verificati, ad esempio, in Cina, Sudafrica e India. Qualsiasi piano governativo di sviluppo economico e basato sull'avvio di riforme a medio e lungo termine all'interno di un Paese potrebbe benissimo conciliarsi con il regime tipico delle ZES (in cui assiomaticamente le attività industriali sono regolate da leggi economiche più liberali, rispetto a quelle applicate nell'area circostante), al fine di consentire l'applicazione di misure legislative in un'area come un cosiddetto 'Laboratorio sperimentale di sviluppo territoriale delle politiche pilota'. Un uso pratico di questo linguaggio potrebbe essere motivato dai diversi approcci proposti al tema dello sviluppo economico negli ultimi anni. Che sta diventando sempre più evidente anche nella necessità di una nuova concezione del rapporto della comunità imprenditoriale con la società, di cui esistono diversi modelli, come la nozione di Economia 0.0 o quella di società benefit. Il probabile nuovo processo evolutivo, che si delineerà nei prossimi anni in tutto il mondo, contribuirà alla costituzione e alla diffusione di zone franche di "terza generazione", nelle quali prevarrà sempre più l'applicazione di teorie (come quelle di P. Romer e M. Klugmann), e dove assumeranno sempre più importanza, come fattori di catalizzazione degli investimenti, l'introduzione di infrastrutture e di facilitazioni amministrative rispetto a quelle di natura fiscale, con gli obiettivi ultimi di offrire agli investitori un ambiente sempre più sostenibile, intelligente, innovativo e sicuro. Nell'ambito di questo processo evolutivo globale, per quanto riguarda l'Italia, nello specifico se (almeno in una fase più matura, dopo l'imminente avvio al Sud) verrà assegnato alle ZES l'ulteriore ruolo di incubatore istituzionale di poli-

tiche innovative, queste ultime saranno i luoghi ideali in cui sperimentare nuove soluzioni in grado di coniugare esigenze e interessi significativamente e geneticamente divergenti e, in poche parole, di diventare le zone ideali per realizzare la concertazione tra politica e mercato. Se ciò avverrà, l'Italia fungerà da modello per un'ipotesi di nuova dimensione dell'economia euro-mediterranea, grazie alla sua partecipazione all'iniziativa One Belt One Road.³¹

*Rexhina Guza
Antonio Eduardo Favale
Andrea Crescente*

2023 Università degli Studi di Bari Aldo Moro – Dipartimento Jonico Taranto DJSGE in "Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture"

Ringraziamenti

Si ringrazia: l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Jonio – Porto di Taranto, nella persona del Presidente Avv. Prof. Sergio Prete, e la Prof.ssa Antonella Calogiuri – Università del Salento – Dipartimento di Scienze dell'Economia.

³¹ Angelo Scorza, 2018, Le nuove ZES al Sud opportunità per l'Italia, Ship2Shore, pp. 14-15.

BIBLIOGRAFIA

De Luca R., 2017, Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 3-4

De Luca R., 2017, Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 4-5

De Luca R., 2017, Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 5-6

De Luca R., 2017, Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 6-11

De Luca R., 2017, Le Zone Economiche Speciali: Caratteristiche, Agevolazioni, Opportunità E Aspetti Operativi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, pp. 15-16

Il FieraMosca, 2019, ZES IN PUGLIA: UNA OCCASIONE, pp.15-15

Scorza A., 2018, Le nuove ZES al Sud opportunità per l'Italia, Ship2Shore, pp. 14-15

SITOGRAFIA

ConfCommercio - Imprese per l'Italia Benevento, 2019, <http://www.confcommerciobn.it/zone-economiche-speciali-e-zone-logistiche-semplificate/>

EximGuru, <http://www.eximguru.com/exim/special-economic-zone-sez/ch-4-advantages-disadvantages-sez.aspx>

Fanpage.it, 2018, <https://job.fanpage.it/zes-come-funzionano-le-zone-economiche-speciali/#zes-agevolazioni-e-benefici>

Il Linois Business Law Journal, 2007, <https://publish.illinois.edu/illinoisblj/2007/10/09/special-economic-zones-select-advantages-and-substantial-problems/>

LeggiOggi.it, 2018, <https://www.leggioggi.it/2018/06/25/zes-opportunita-agevolazioni-fiscali-semplificazione-amministrative/>

Wikipedia, https://it.wikipedia.org/wiki/Zona_economica_speciale

Sistemi di Logistica

Anno XVII - n. 1
Rivista trimestrale on line
Registrazione del Tribunale
di Napoli
n. 61 del 10.06.2008

Direttore editoriale

Rocco Giordano

Direttore responsabile

Umberto Cutolo

Comitato scientifico

Alberto Amatucci
Luigi Battistelli
Andrea Boitani
Agostino Bruzzone
Giulio Erberto Cantarella
Fabio Carlucci
Loreto Colombo
Fabrizio Dallari
Giulio Maternini
Giuseppe Moesch
Pasquale Persico
Lanfranco Senn
Stefano Zunarelli

Editore

Giordano Editore
via Risorgimento, 46
80028 (NA)
Tel. +39. 081.318.21.32
www.roccogiordanoeditore.eu