

Data di pubblicazione: 15 gennaio 2026

CLAUDIO D'ALONZO*

ZES unica e TEDA: due modelli a confronto

Single SEZ and TEDA: two models compared

ABSTRACT: Il saggio esamina in prospettiva giuridico-comparata la disciplina della Zes Unica italiana e delle TEDA in Albania, analizzandone la natura, le fonti normative e le implicazioni sul piano del diritto interno ed europeo. Dopo un inquadramento ricostruttivo dell'evoluzione storica delle ZES e della complessità definitoria derivante dall'assenza di una nozione unitaria a livello internazionale, il contributo approfondisce gli elementi giuridici, economici e istituzionali che caratterizzano tali strumenti di politica industriale. In Italia, l'approdo alla ZES unica rappresenta il tentativo di razionalizzare un sistema frammentato, concentrando in un'unica area agevolazioni fiscali, autorizzazioni semplificate e una *governance* centralizzata; tuttavia, restano irrisolte criticità normative, quali l'assenza di una disciplina organica e il mancato inserimento di obiettivi di sostenibilità. Invece, l'analisi del quadro albanese evidenzia un modello più flessibile, nel quale le TEDA, pur presentandosi come istituti giuridicamente più flessibili, non hanno ancora

* Ricercatore di Diritto Commerciale presso l'Università Cattolica Nostra Signora del Buon Consiglio.

raggiunto operatività a causa di carenze infrastrutturali, incertezza amministrativa e limiti nella capacità di attrarre investimenti. Il confronto mette in luce come i due ordinamenti, sebbene si muovano entro vincoli e obiettivi differenti, condividano sfide comuni: garantire stabilità normativa, rafforzare la *governance* e orientare le zone speciali verso la crescita sostenibile e l'integrazione con l'economia locale. Infine, viene posto l'interrogativo se le ZES possano essere viste non solo come strumenti in grado di attirare investimenti, ma anche di riequilibrio territoriale e innovazione, sottolineando la necessità di politiche coerenti e di lungo periodo per tradurre tali ambizioni in risultati concreti

This essay examines the Italian Single Economic Zone (SEZ) and Albanian TEDA regulations from a comparative legal perspective, analysing their nature, legal sources, and implications for domestic and European law. After a reconstructive overview of the historical evolution of SEZs and the definitional complexity resulting from the lack of a unified international definition, the paper delves into the legal, economic, and institutional elements that characterise these industrial policy instruments. In Italy, the establishment of the Single Economic Zone (SEZ) is an attempt to rationalise a fragmented system by concentrating tax breaks, simplified authorisations, and centralised governance in a single area. However, regulatory issues remain unresolved, such as the lack of comprehensive regulation and the failure to include sustainability objectives. However, the analysis of the Albanian framework highlights a more flexible model, in which TEDAs, despite presenting themselves as more legally flexible institutions, have not yet achieved operational effectiveness due to infrastructural deficiencies, administrative uncertainty, and limitations in their ability to attract investment. The

comparison highlights how the two legal systems, although operating within different constraints and objectives, share common challenges: ensuring regulatory stability, strengthening governance, and orienting special zones toward sustainable growth and integration with the local economy. Finally, the question is raised as to whether SEZs can be seen not only as tools for attracting investment, but also for territorial rebalancing and innovation, emphasising the need for coherent, long-term policies to translate these ambitions into concrete results.

PAROLE CHIAVE: ZES – TEDA – Sviluppo economico – Comparazione Giuridica

KEYWORDS: SEZs – TEDA – Economic development – Legal comparison

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le ZES nel tempo – 3. I diversi tipi di ZES – 4. Le diverse definizioni di ZES – 5. Creazione delle ZES – 6. Natura delle ZES – 7. Le ZES nell’UE – 8. Le ZES e gli aiuti di Stato – 9. La gestione delle ZES – 10. La normativa italiana – 11. La ZES unica – 12. La normativa albanese – 13. Criticità della normativa albanese – 14. Raffronto tra la disciplina italiana e quella albanese – 15. Conclusioni

1. Premessa

Le zone economiche speciali (ZES) costituiscono una delle istituzioni più importanti del diritto dell’economia e sono aree all’interno della giurisdizione di uno Stato in cui vigono leggi e regolamenti maggiormente

favorevoli allo sviluppo del commercio e degli investimenti esteri¹. Le zone economiche speciali sono territori chiaramente circoscritti con uno specifico regime doganale e commerciale, caratterizzati da una generale libertà di circolazione dei capitali, delle merci e del lavoro. In questo modo, le zone economiche speciali consentono di accelerare la crescita economica dell'area interessata, riverberando i propri effetti sullo sviluppo dell'intera economia nazionale. A livello mondiale le ZES sono in forte espansione e coesistono sia con i singoli sistemi giuridici nazionali, sia con strumenti internazionali, quali trattati e accordi di libero scambio (FTA). Le ZES sono uno strumento cui far ricorso per aumentare la competitività delle imprese insediate, promuovere le esportazioni² e attrarre investimenti esteri³, sebbene in molti casi siano aperte anche a fornitori nazionali⁴; in tal modo, facilitano l'integrazione del Paese nel sistema commerciale internazionale⁵ e il rafforzamento del tessuto produttivo, attraverso stimoli alla crescita industriale e all'innovazione⁶. L'istituzione di una zona

¹ T. CHENG, *Special Economic Zones: A Catalyst for International Trade and Investment in Unsettling Times?*, in *Journal of World Investment & Trade*, 2019.

² Sul punto si veda R. B. DAVIES, A. MAZHIKEYEV, *The Impact of Special Economic Zones on Exporting Behavior*, Working Paper No. 201528, School of Economics, University College, Dublin, 2016.

³ M. PIGLIUCCI, *Special Economic Zones as a tool for territorial development: a literature review*, in *Special Economic Zones: Challenges and Opportunities for Territorial Development*, a cura di M. PIGLIUCCI, Lago, 2025, p. 19; J. CHAISSE, J. HU, *International Economic Law and the Challenges of Economic Zones: An Introduction*, in *International Economic Law and the Challenges of the Free Zones*, 2019, 2.

⁴ M. Proksch, *Success Factors Required Policies for SEZs*, in *International Economic Law and the Challenges of the Free Zones*, 2019, 16.

⁵ Secondo L. MOBERG, *The Political Economy of Special Economic Zones: Concentrating Economic Development*, Routledge, 2017, 126, un approccio complementare e talvolta alternativo per promuovere il commercio e gli investimenti è stato quello di emanare una legislazione interna finalizzata a gestire la globalizzazione economica, concentrando l'attenzione sugli investimenti e sulle ZES.

⁶ S. DWIVEDI, T. CHAKRABORTY, *Exploring the SEZs from the perspective of Environmental and Social Sustainability in SEZs*, in M. PIGLIUCCI (a cura di), *Special Economic Zones: Challenges and Opportunities for Territorial Development*, Lago, 2025, p. 36; R. DE LUCA, *Le zone economiche*

economica speciale può essere un'alternativa all'alienazione di partecipazioni sociali di società nazionali ad investitori stranieri o alla creazione di società interamente controllate da investitori stranieri. Naturalmente, per attrarre capitali, è necessario realizzare una serie di misure per lo sviluppo delle infrastrutture del territorio, volgendo l'attenzione anche al livello dei servizi infrastrutturali raggiunti in altri Stati. Le ZES creano una relazione complessa tra il diritto interno ed il diritto internazionale dell'economia⁷, rappresentando una strategia di applicazione del primo in sostituzione del secondo o in parallelo ad esso. A tal proposito, valga considerare che i negoziati multilaterali nel commercio internazionale sono da tempo arrivati ad un livello di saturazione; ciò ha indotto i singoli Stati a far ricorso a strategie regionali per la promozione del commercio e degli investimenti, come l'accordo globale e progressivo per il partenariato transpacifico e l'accordo globale UE-Cina sugli investimenti⁸.

Il presente lavoro trova la propria giustificazione nella riscoperta, da parte dei legislatori nazionali, del potere del diritto interno per la promozione del commercio e degli investimenti. Sebbene questa ricerca non ambisca a fornire un'analisi omnicomprensiva sulle ZES e sulla loro diffusione, lo scopo perseguito è quello di indagare il funzionamento delle ZES attraverso un approccio comparativo, concentrandosi su due esperienze, significativamente quelle dell'Italia e dell'Albania. Nelle pagine che seguono verrà dapprima esaminata la disciplina delle ZES. Per tale ragione, dopo aver ripercorso la loro evoluzione nel tempo e i diversi tipi di zone

speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti operativi, documento Fondazione Nazionale Commercialisti, 31 gennaio 2017, 2 ss.

⁷ J. CHAISSE, G. DIMITROPOULOS, *Special Economic Zones in International Economic Law: Towards Unilateral Economic Law*, in *Journal of International Economic Law*, 2021, 232.

⁸ J. CHAISSE, G. DIMITROPOULOS, *Special Economic Zones* cit., 233.

esistenti, si presterà attenzione alla normativa internazionale e a quella nazionale. Successivamente, muovendosi lungo un asse comparativo tra l'ordinamento italiano e quello albanese, si intende evidenziare le differenze normative e istituzionali, valutando le conseguenze che tali divergenze producono sull'efficacia delle singole zone economiche speciali e sulla loro capacità di stimolare una crescita economica. Particolare attenzione sarà dedicata al grado di compatibilità delle misure adottate con il diritto europeo in materia di aiuti di Stato, che vincola in maniera stringente l'Italia e che costituisce al contempo un parametro di riferimento imprescindibile per l'Albania, impegnata in un processo di progressiva armonizzazione normativa in vista dell'integrazione nell'Unione Europea. In questa prospettiva, si pone la questione se le ZES possano realmente costituire non soltanto strumenti attraverso i quali attirare investimenti, ma anche leve di riequilibrio territoriale, innovazione e sostenibilità, in grado di generare benefici duraturi per le economie nazionali e per i cittadini che risiedono in prossimità di tali aree. Un approfondimento di questo genere trova la propria giustificazione nella circostanza per cui, sebbene le zone economiche speciali esistano ormai da diverso tempo, negli ultimi anni hanno avuto una forte espansione, creando ricadute sulle aree circostanti e, conseguentemente, sull'intera economia dello Stato al cui interno sono create.

2. Le ZES nel tempo

L'idea di creare uno spazio di terra per lo sviluppo e la promozione commerciale non è nuova e nel tempo le zone economiche speciali si sono evolute per adattarsi di volta in volta al mutato contesto economico e

sociale. Storicamente, la prima zona economica speciale, intesa quale area di libero scambio, è rappresentata dall'isola greca di Delo, che attirava verso di sé il traffico commerciale, a discapito di Rodi⁹; all'epoca le cosiddette “città libere” potevano coniare denaro, avere il potere di stabilire le proprie leggi e non erano tenute a pagare un tributo annuale all'imperatore romano¹⁰.

Il fenomeno si è sviluppato anche in epoca medievale quando in Europa sono state istituite diverse zone franche. A titolo esemplificativo è possibile evidenziare come nel XII secolo sia stato creato il porto franco di Messina, cui hanno fatto seguito anche altri in Italia¹¹. Nello stesso periodo, la Lega Anseatica costituiva una confederazione di città portuali che dominava il commercio in Europa settentrionale; alle città confederate si aggiungevano anche altre stazioni commerciali presenti in Europa, che non appartenevano al nucleo della Lega Anseatica, ma facevano parte della rete commerciale¹².

Un immediato precursore delle contemporanee ZES sono stati i “*treaty ports*”, inizialmente istituiti attraverso trattati internazionali bilaterali tra l'Impero britannico e quello cinese e successivamente adottati da tutte le potenze occidentali dell'epoca¹³. Tale modello era caratterizzato da un'apertura al commercio estero, dall'applicazione di normative doganali favorevoli e dall'extraterritorialità legale.

⁹ A. BERLINGUER, *Zone franche e zone economiche speciali al servizio di porti ed aeroporti*, in A. BERLINGUER (a cura di), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Torino, 2018, 3.

¹⁰ J. CHAISSE, G. DIMITROPOULOS, *Special Economic Zones* cit., p. 241.

¹¹ Cfr. V. CORBELL, D. PAPPADÀ, *Porti, fisco e ambiente: un trionfo inscindibile*, in A. BERLINGUER, cit. 99.

¹² F. BRAUDEL, *The Perspective of the World: Civilization and Capitalism, 15th-eighteenth Century*, University of California Press, vol. III, 2002, 99 ss.

¹³ R. BICKERS, I. JACKSON, *Introduction: Law, Land and Power: Treaty Ports and Concessions in Modern China*, in *Treaty Ports in Modern China: Law, Land and Power*, Routledge, 2016, 1.

In epoca moderna, la prima ZES è stata istituita nel 1959 in Irlanda in prossimità dell'aeroporto cittadino di Shannon¹⁴ e successivamente le zone economiche speciali sono state utilizzate anche in altri Stati per raggiungere molteplici obiettivi economici e sociali. Infatti, in più Paesi le ZES rappresentano ormai il perno dell'economia, essendo utilizzate da anni ed essendo state estese a gran parte del territorio nazionale¹⁵; ad esempio, a partire dagli anni '70, nelle regioni dell'Asia orientale e dell'America Latina, sono state istituite diverse ZES per attirare investimenti diretti esteri nei settori manifatturieri ed incoraggiare così l'esportazione. La popolarità delle zone economiche speciali in tutto il mondo è tale che, sebbene differiscano in termini di portata e principi di funzionamento, condividono l'obiettivo di generare benefici economici e accelerare lo sviluppo economico delle regioni interessate¹⁶. Oltre a tali risultati, le ZES si prefiggono lo scopo di raggiungere anche altri obiettivi, quali la creazione di nuovi posti di lavoro¹⁷, il supporto di una più ampia strategia di riforma economica del Paese e la sperimentazione di nuove politiche da espandere a livello nazionale in caso di successo. Sebbene questo modello abbia raggiunto il proprio obiettivo e abbia promosso

¹⁴ T. FAROLE, G. AKINCI, *Introduction*, in T. FAROLE G. AKINCI, *Special Economic Zones - Progress, Emerging Challenges and Future Directions*, 2011, 33. Si veda anche P. NEVELING, *Export Processing Zones, Special Economic Zones and the Long March of Capitalist Development Policies during the Cold War*, in *Decolonization and the Cold War: Negotiating Independence*, Bloomsbury, 2015, 63, secondo cui all'indomani della seconda Guerra mondiale in Porto Rico è stata istituita la prima ZES finalizzata a promuovere la crescita guidata delle esportazioni.

¹⁵ A. PANARO, *Lo sviluppo delle free zones portuali: scenario e casi studio*, in A. BERLINGUER (a cura di), Torino, 2018, 346, il quale cita ad esempio Emirati Arabi Uniti, Marocco, Turchia e Cina.

¹⁶ B. ŚLUSARCZYK, K. GRONDYS, *The Concept of Sustainable Development in the Functioning of Municipalities Belonging to Special Economic Zones in Poland*, in *Sustainability*, 2018, 1.

¹⁷ Cfr. OECD, *Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans: Objectives, Features and Key Challenges*, 2017, 14.

l'esportazione¹⁸, ha anche mostrato i propri limiti, in quanto molte ZES non sono riuscite a realizzare gli obiettivi prefissati oppure hanno impiegato molto tempo prima di iniziare a produrre risultati¹⁹; inoltre, in alcuni casi sono rimaste isolate dall'economia locale e rese delle vere e proprie *enclave*. Tale circostanza, unita al mutevole contesto macroeconomico e normativo globale, ha indotto molti Paesi a dar vita a ZES più moderne, caratterizzate da una dimensione più ampia, da maggiori collegamenti con l'economia locale e da una minore dipendenza dagli incentivi fiscali²⁰.

La crescente preoccupazione per il cambiamento climatico globale e l'attenzione alla sostenibilità ambientale hanno portato allo sviluppo di nuove forme di ZES ove vengono sviluppate soluzioni integrate che affrontano le tendenze globali in termini di crescita verde o a basse emissioni di carbonio, nonché politiche commerciali e di investimento con quadri istituzionali, industrie e comunità nazionali. Tali zone verdi sono generalmente denominate "*eco-industrial parks*", ossia parchi eco-industriali (EIP)²¹. Un EIP può essere definito come un'area dedicata per uso industriale in un sito idoneo che garantisce la sostenibilità attraverso l'integrazione degli aspetti di qualità sociale, economica e ambientale. Gli

¹⁸ Cfr. S. SOSNOVSKIKH, *Industrial clusters in Russia: The development of special economic zones and industrial parks*, in *Russian Journal of Economics*, 2017, 178.

¹⁹ S. VILLANI, *I porti franchi del lusso: da crocevia del mercato dell'arte a strumenti di evasione fiscale, riciclaggio e finanziamento della criminalità organizzata*, in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di) *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici nazionali europei*, Napoli, 2022, 293 ss.

²⁰ D. ZHIHUA. ZENG, *The Past, Present, and Future of Special Economic Zones and Their Impact*, in *Journal of International Economic Law*, 2021, 262, che parla di ZES 2.0.

²¹ Cfr. E. KECHICHIAN, M. HOON JEONG, *Mainstreaming Eco-industrial parks*, *The World Bank Group*, 2016, 11 secondo cui il concetto di parchi eco-industriali si è sviluppato principalmente nel Nord Europa, in luoghi come Kalundborg in Danimarca e Kymi e Harjavalta in Finlandia negli anni '60, e successivamente si è evoluto verso modelli più pianificati, come quelli in Cina e nella Repubblica di Corea negli anni 2000.

EIP costituiscono uno strumento efficace per superare le sfide legate allo sviluppo industriale inclusivo e sostenibile nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) perseguiti dall'ONU. D'altra parte, gli EIP vengono utilizzati per rispondere alle richieste globali di una catena di approvvigionamento verde e la riduzione dei vincoli di risorse attraverso una migliore gestione e conservazione delle stesse, garantendo nel contempo il rispetto degli impegni nazionali e internazionali in materia di cambiamento climatico. Oltre a ciò, l'attenzione delle zone economiche speciali si sta rivolgendo anche ad altri servizi, quali quelli finanziari e commerciali, maggiormente favorevoli alle imprese in termini di leggi e regolamenti, tanto da avviare un processo di digitalizzazione che le rende allo stesso tempo più efficienti e più ecologiche. A seconda delle diverse priorità dei programmi del parco, agli EIP possono essere assegnati nomi diversi; questi potrebbero essere influenzati dal quadro nazionale della zona industriale e dalle priorità di sviluppo del singolo Paese, quali le riduzioni delle emissioni di gas serra o la gestione dei rifiuti²².

Nonostante le ZES esistano da molto tempo, nella loro lunga storia hanno attraversato fasi diverse, ciascuna con significati e implicazioni di politica economica differenti. Benché la natura e la portata del loro successo o dei loro limiti continueranno senza dubbio ad essere oggetto di attenzione anche in futuro, sembra possibile affermare che le ZES costituiscono in ogni caso uno strumento di investimento e di sviluppo commerciale²³. Nell'ultimo periodo, hanno vissuto una crescita non solo in termini quantitativi, ma anche qualitativi, entrando in una nuova era in grado di

²² D. ZHIHUA ZENG, *Special Economic Zones: lessons from the global experience*, in *PEDL Synthesis Series*, n. 1, 2019, 15 ss.

²³ T. FAROLE, G. AKINCI, *Introduction* cit., 5.

mutare gli assetti del diritto economico internazionale²⁴. Questo incremento si verifica in un'epoca in cui negli Stati membri dell'Unione Europea e nel mondo si sta registrando una diminuzione delle possibilità di porre in essere regole uniformi sugli incentivi fiscali per attirare investimenti diretti esteri ed in cui i governi stanno chiedendo alle Nazioni Unite l'adozione di misure più efficaci per lo sviluppo sostenibile²⁵.

Tuttavia, affinché le ZES possano raggiungere gli obiettivi prefissati non devono essere considerate come un sostituto dei più grandi sforzi di riforma del commercio e degli investimenti di uno Stato, in quanto ciò metterebbe a rischio il loro potenziale successo e precluderebbe l'adozione di una riforma della politica di investimento. Le zone economiche speciali dovrebbero perseguire l'obiettivo di incoraggiare riforme economiche che creino nuovi posti di lavoro, incrementino le esportazioni e favoriscano gli investimenti. Se questo è vero, ne deriva che il successo delle ZES dipende sia dal miglioramento generale del clima degli investimenti e degli affari, sia dalla misura in cui i progetti nelle zone sono collegati alle attività nell'economia locale.

3. I diversi tipi di ZES

Le zone economiche speciali assumono molte forme diverse e condividono alcune caratteristiche comuni²⁶, quali procedure doganali

²⁴ Attualmente, lo stato maggiormente all'avanguardia nello sviluppo e nell'elaborazione del concetto di ZES è la Cina, con le sue ricche opportunità per promuovere gli investimenti e la crescita economica. In Europa, è la Polonia ad avere un'approfondita conoscenza del fenomeno.

²⁵ M. D'AMICO, *Strumenti per la crescita economica: Le Zone Economiche Speciali*, in *Dossier Unione Europea. Studi e ricerche*, 2018, 67 ss.

²⁶ M. PROKSCH, *Success Factors* cit., p. 15.

semplificate e riduzione o esenzione dei dazi sui beni all'interno della loro area. Sebbene il presente lavoro esuli dall'analisi delle caratteristiche specifiche di ogni singola zona speciale, appare quantomeno utile indicare quelle più importanti all'interno della vasta gamma esistente. A tal fine, tra le aree specificatamente finalizzate ad attirare investimenti diretti esteri e dotate di caratteristiche precipue legate agli obiettivi perseguiti ed ai risultati attesi, è possibile annoverare le *Free Trade Zones* (FTZ)²⁷, le *Export Processing Zones* (EPZ)²⁸, le *Free Zones* (FZ)²⁹, le zone industriali³⁰, i porti franchi³¹, le zone di impresa urbana³². Ciascuna di queste zone può essere utilizzata per operazioni diverse, quali quelle di stoccaggio, di riesportazione e trasbordo, nonché per operazioni di produzione; questi modelli possono coesistere, anche se sono diversi nei loro obiettivi. Le ZES possono essere classificate in base alla natura delle attività commerciali svolte al loro interno: ad esempio, le EPZ vengono utilizzate

²⁷ Cfr. Foreign Investment Advisory Service (FIAS), *Special Economic Zones. Performance, lessons learned, and implications for zone development, occasional paper Washington, D.C.: The World Bank Group*, 2008, 3, ove vengono definite come piccole aree che offrono strutture di magazzinaggio, stoccaggio e distribuzione per operazioni commerciali, di trasbordo e di riesportazione.

²⁸ Ossia zone industriali dedicate ad imprese operanti in diversi settori merceologici e orientate all'esportazione. Cfr. V. CORBELL, D. PAPPADÀ, *Porti, fisco e ambiente* cit., 99.

²⁹ Cfr. V. CORBELL, D. PAPPADÀ, *Porti, fisco e ambiente* cit., 98 ss., secondo le quali si tratta di aree all'interno di uno Stato in cui il governo stabilisce condizioni agevolate per le imprese insediate, che modificano gli assetti concorrenziali.

³⁰ Ossia aree in cui si sviluppano varie attività legate all'industria.

³¹ Nel nostro Paese l'istituzione dei porti franchi risale al XVII secolo, anche se con l'Unità d'Italia sono stati aboliti per evitare sperequazioni tra cittadini. È rimasto solo il porto franco di Trieste, le cui origini risalgono al XVIII secolo, istituito dall'allegato VIII del Trattato di pace tra l'Italia e le potenze alleate e associate. Cfr. A.F. URICCHIO, *Zone economiche speciali e fiscalità portuale tra incentivi fiscali e modelli di prelievo*, in A. BERLINGUER (a cura di), cit., 79.

³² Conosciute anche come Zone Franche Urbane (ZFU), ossia ambiti territoriali, di dimensione prestabilita, dove si concentrano programmi di defiscalizzazione e decontribuzione rivolti alle imprese.

per la produzione e lavorazione al fine di attirare investimenti esteri, mentre nei porti franchi si effettua il commercio internazionale.

Al di là delle due forme tradizionali di ZES che storicamente sono state utilizzate per il commercio di prodotti, ossia i porti franchi e le EPZ, le zone speciali sono oggi utilizzate per la promozione degli investimenti esteri nei servizi, prevalentemente finanziari³³. Lo sviluppo delle ZES moderne sembra in gran parte attribuibile al declino della globalizzazione avviato dopo le crisi economiche e finanziarie degli ultimi anni. Tale processo, definito come “*deglobalizzazione*”³⁴, ha portato ad una drastica diminuzione del commercio globale ed al crollo degli investimenti diretti esteri a seguito della pandemia da Covid-19³⁵. In queste condizioni di diminuzione dell’offerta di capitale e di domanda costante, il mercato degli investimenti esteri diventa ancora più competitivo e la necessità di una crescita guidata dalle esportazioni è ancora più imperativa³⁶.

4. Le diverse definizioni di ZES

Alla molteplicità dei tipi di ZES segue una varietà di definizioni delle stesse. Infatti, non esiste una definizione uniforme di zona economica speciale e, conseguentemente, è difficile operare un confronto tra le diverse modalità di funzionamento di quelle esistenti; ciò in

³³ I paesi della regione del Golfo hanno aperto la strada a questo tipo di zona con il *Dubai International Financial Centre* (DIFC), che opera dal 2004, l’*Abu Dhabi Global Market*, fondato nel 2015, e il *Qatar Financial Center* (QFC), operativo dal 2005. Tali operazioni sono state il punto di riferimento anche per altri paesi, come il Kazakistan che nel 2018 ha istituito l’*Astana International Financial Center*.

³⁴ W. BELLO, *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*, *Global Issues*, 2008.

³⁵ UNCTAD, *Global Investment Trend Monitor*, n. 38 (UNCTAD/DIAE/IA/INF/2021/1), 24 January 2021.

³⁶ J. CHAISSE, G. DIMITROPOULOS, *Special Economic Zones* cit., 243.

considerazione del fatto che le ZES sono presenti da centinaia di anni e che diversi Paesi utilizzano di frequente una terminologia diversa per indicare lo stesso fenomeno. Tale incertezza trova conferma, in primo luogo, a livello internazionale, ove la terminologia utilizzata non converge verso definizioni tra loro sovrapponibili. Ad esempio, l'UNIDO³⁷ utilizza il termine generico “*zone economiche*”, che comprende ZES, parchi industriali, parchi eco-industriali, parchi tecnologici³⁸ e distretti dell'innovazione³⁹. D'altro canto, secondo una definizione della Banca Mondiale le ZES sono aree geograficamente delimitate e amministrate da un unico soggetto, che offrono determinati incentivi alle imprese che si trovano fisicamente all'interno della zona (come ad esempio importazione generalmente esente da dazi e procedure doganali semplificate)⁴⁰. Dunque, in tale ottica la ZES è un'area in cui il governo spera di aumentare la crescita economica attraverso l'incremento delle esportazioni e degli investimenti, nonché l'attribuzione di vantaggi competitivi ai soggetti che scelgono di investire all'interno della zona stessa.

In ambito comunitario, l'attenzione dell'Unione Europea alle zone economiche speciali è preminente, dal momento che i benefici concessi possono rendere economicamente vantaggiosa la scelta di investimento nella specifica zona. Tuttavia, l'Unione Europea non utilizza ancora il termine ZES e stabilisce che gli Stati membri possono designare parti del territorio doganale dell'Unione⁴¹ come “*free zones*”, ossia zone franche,

³⁷ *United Nations Industrial Development Organization*, ossia l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale.

³⁸ Ossia, organizzazioni gestite da soggetti specializzati, il cui scopo è promuovere la cultura dell'innovazione e la competitività delle imprese associate e delle altre istituzioni coinvolte. Cfr. R. DE LUCA, *Le zone economiche speciali* cit., 3.

³⁹ M. PROKSCH, *Success Factors* cit., 16.

⁴⁰ Cfr. FIAS, *Special Economic Zones* cit., 2.

⁴¹ Cfr. A. BERLINGUER, *Zone franche* cit., p. 10, il quale ricorda che la materia doganale rientra nelle competenze esclusive della UE.

previa comunicazione alla Commissione Europea. La definizione di zone franche esalta i vantaggi doganali connessi a tali zone, se solo si considera che esse vengono indicate come spazi chiusi all'interno del territorio doganale dell'Unione in cui le merci extraeuropee possono essere introdotte in esenzione da dazi all'importazione, altri oneri e misure di politica commerciale. Tuttavia, l'adozione di misure commerciali più liberali in queste zone franche non è un obiettivo in sé, ma mira a promuovere lo sviluppo economico e sociale della regione o dell'industria interessata⁴². Dopo il periodo trascorso nelle zone franche le merci possono essere immesse nel mercato (con riserva del pagamento dei dazi all'importazione e di altre tasse), essere vincolate ad un altro regime speciale (ad esempio, regime di perfezionamento attivo, ammissione temporanea o uso finale alle condizioni previste per tali procedure) o essere riesportate. Diversamente, le merci comunitarie possono anche essere immesse o immagazzinate, spostate, utilizzate, trasformate o consumate nelle zone franche. Tali beni possono successivamente essere esportati o introdotti in altre parti del territorio doganale dell'Unione Europea.

L'utilizzo omnicomprensivo della parola ZES è molto recente e coincide con la pubblicazione del *World Investment Report 2019* dell'UNCTAD⁴³, che le definisce come aree geograficamente delimitate all'interno delle quali i governi facilitano l'attività industriale sia attraverso incentivi fiscali e normativi, sia attraverso il sostegno alle infrastrutture⁴⁴. Appare evidente come la definizione elaborata dall'UNCTAD abbia un'accezione piuttosto

⁴² A. SPANO, *Investment, Regional Development and Compliance with Internal Market Rules in EU Free Zones: Challenges Ahead*, in *International Economic Law and the Challenges of the Free Zones*, Kluwer Law International, 2019, 28.

⁴³ *United Nations Conference on Trade and Development*, ossia Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo.

⁴⁴ Cfr. *World Investment Report*, 2019, 128.

ampia, includendo alcune tipologie di zone economiche di recente introduzione, quali le zone orientate allo sviluppo sostenibile ed alle nuove tecnologie, la cui assimilazione alle zone franche appare difficile⁴⁵. La necessità di utilizzare un termine unico e non riferibile solo ad una determinata categoria di zone trova la propria giustificazione in primo luogo nella crescente complessità dei vari modelli di zone economiche speciali esistenti e nelle difficoltà interpretative sorte in conseguenza dell'utilizzo di termini diversi per definire tipi simili di zone economiche speciali. La ragione di questa anarchia terminologica⁴⁶ è dovuta principalmente alla mancanza di conoscenza dei termini utilizzati dai diversi Paesi e al desiderio di molti Stati di distinguersi dagli altri, attraverso l'utilizzo di termini che riflettano in modo più accurato le realtà locali. Inoltre, vi è l'aspirazione da un lato a presentare le ZES in modo moderno e, dall'altro, a superare la cattiva reputazione attribuita alle zone franche, spesso protagoniste di mancanza di rispetto dei diritti dei lavoratori. Da ciò ne discende che a nomi diversi non corrispondono caratteristiche diverse di tali zone e che nella maggior parte dei casi si tratta di modelli tra loro simili a cui vengono attribuite denominazioni differenti. A ciò si aggiunga che l'eterogeneità dei nomi utilizzati può essere un freno ai possibili investimenti da effettuare nella zona, non essendo sempre possibile comprendere le caratteristiche delle singole ZES⁴⁷. Tuttavia, il termine ZES è ambiguo perché in origine si riferiva a particolari zone franche presenti in Cina, in India e nella Federazione Russa e la cui estensione è molto ampia. Da ciò ne deriva che la parola ZES ha due significati diversi: può indicare una zona economica speciale nel senso

⁴⁵ D. ZHIHUA ZENG, *Special Economic Zones* cit., 2.

⁴⁶ F. BOST, *Special Economic Zones: methodological issues and definitions*, in *Transnational Corporations Journal*, Vol. 26, n. 2, 2019, 142.

⁴⁷ Cfr. F. BOST, *Special economic zones* cit., 142.

stretto del termine, oppure può riferirsi alla definizione proposta dall'UNCTAD per designare tutti i tipi di zone aperte agli investitori. Se questo è vero, ne deriva che il termine ZES è una valida alternativa a quello di zone franche, perché permette di differenziare tra nuove zone – dedicate a tecnologie, scienze e servizi avanzati – e i parchi industriali presenti nelle periferie di quasi tutte le città, che però non possono essere considerati ZES in quanto non disciplinati da quadri normativi specifici. Ad ogni modo, il termine ZES vuole essere più comprensivo rispetto a quello di zone franche, che non rispecchia più la varietà delle aree esistenti, ed in special modo di quelle orientate verso tecnologie specifiche e nuovi servizi (come ad esempio sanità, turismo, sicurezza), nonché verso lo sviluppo sostenibile⁴⁸; allo stesso modo, le ZES relegano le zone franche ad un sottotipo di territori doganali separati ove i dazi relativi alle merci che vengono fabbricate, assemblate o sono semplicemente in transito vengono ridotti o addirittura azzerati⁴⁹. In questo modo, il termine ZES è sufficientemente ampio da includere zone passate, presenti e future, pur escludendo aree che non hanno le caratteristiche necessarie per essere considerate una zona economica speciale. Tuttavia, considerata la natura non vincolante della definizione elaborata dall'UNCTAD ed in assenza di una specifica raccomandazione all'utilizzo di una sola espressione per far riferimento alle zone economiche speciali, resta da vedere se il termine ZES sarà adottato da tutti gli ordinamenti per favorire una maggiore armonizzazione terminologica.

⁴⁸ Cfr. F. BOST, *Special Economic Zones* cit., 142 ss., che fa riferimento a parchi *high-tech*, parchi scientifici, zone scientifiche e tecnologiche, zone economiche libere, zone di sviluppo turistico, zone verdi e zone sicure

⁴⁹ *World Investment Report* cit., 128.

5. Creazione delle ZES

Come detto, le ZES rappresentano una strategia adottata dagli Stati per applicare il diritto interno in sostituzione o in parallelo con il diritto dell'economia; il loro scopo è quello di promuovere il commercio e gli investimenti esteri. Tali investimenti possono contribuire alla diversificazione della base economica della regione, accrescere la capitalizzazione delle imprese, favorire un aumento delle esportazioni e promuovere nuove relazioni commerciali con le imprese locali. La presenza di imprese a capitale estero può favorire l'introduzione di nuove pratiche di gestione e nuove tecniche di produzione, quali quelle volte al raggiungimento di obiettivi di sostenibilità e di innovazione. Questa modalità presenta delle differenze rispetto alle altre strategie di commercio estero e di promozione degli investimenti. In primo luogo, le ZES sono istituite dal legislatore nazionale con un atto unilaterale, con la conseguenza che possono essere modificate senza che vi sia la necessità di sottoscrivere alcun accordo bilaterale o multilaterale con altri Stati. Se questo è vero, ne deriva che anche la durata delle ZES è sotto il pieno controllo dell'autorità statale, a differenza di quanto avviene per i trattati internazionali, che richiedono il rispetto delle norme internazionali per esercitare la risoluzione o il recesso. Ulteriore peculiarità che connota le ZES risiede nella circostanza per cui costituiscono un'area al cui interno si applica un regime economico separato da quello dello Stato in cui si trovano. A differenza dei trattati internazionali che richiedono l'attuazione di regole internazionali all'intero territorio nazionale, le ZES consentono agli Stati di sperimentare e sviluppare nuove regole, seppure su un territorio limitato. Di conseguenza, la filiera dei prodotti può essere disseminata tra le zone di tutto il mondo senza alcuna preoccupazione

riguardo alle tariffe e alle procedure doganali, fino a quando i prodotti stessi non escono definitivamente dal sistema zonale nel Paese in cui viene realizzato il prodotto finale; solo in quel momento, vengono applicate le tariffe e le procedure doganali complete⁵⁰. In questo modo le ZES costituiscono la base di una nuova forma di diritto internazionale dell'economia, sebbene sottolineino la crescente dipendenza degli Stati dalle leggi nazionali per incoraggiare unilateralmente il commercio e gli investimenti esteri.

L'atto con il quale viene istituita una ZES coinvolge, di regola, più soggetti. In primo luogo, si rende necessaria la presenza di un proprietario del suolo, sia esso pubblico o privato, e di un'autorità di zona, il cui compito sarà quello di disciplinare la ZES e di perseguirne gli obbiettivi; a tali figure si aggiunge anche quella degli investitori privati attratti dalla possibilità di ottenere un risparmio di spesa nello svolgimento della loro attività o quantomeno di una parte di essa. Nella maggior parte dei casi, le ZES vengono sviluppate nell'ambito di un accordo di partenariato tra il soggetto pubblico e quello privato, in cui il primo fornisce il proprio supporto in termini di infrastrutture e di capitali, per consentire al secondo di ottenere un rendimento dall'operazione⁵¹. L'intervento dell'amministrazione pubblica può consistere nello sviluppo iniziale delle ZES, cui fa seguito la locazione o l'appalto ad operatori privati per gestire la fornitura di infrastrutture *in loco* e fuori sede (come servizi pubblici o strade di collegamento) o la fornitura di servizi aggiuntivi come l'istituzione di terminal doganali specifici⁵². Infatti, negli ultimi anni si è

⁵⁰ M. PROKSCH, *Success Factors* cit., 16 ss.

⁵¹ M. PROKSCH, *Success Factors* cit., 18.

⁵² Cfr. OECD, *Tracking Special Economic Zones* cit., 15.

assistito ad un aumento della partecipazione privata all'interno delle ZES⁵³, che in alcuni casi ha condotto anche alla privatizzazione delle autorità di regolamentazione delle stesse ed al conseguente ingresso negli organi di amministrazione di soggetti privati. Le zone private richiedono meno finanziamenti pubblici per la loro creazione e per il loro funzionamento, rimanendo i governi tenuti solo a fornire infrastrutture e strutture esterne, che rappresentano solo una piccola parte dei costi totali di sviluppo⁵⁴. Se questo è vero, ne deriva che le ZES sono concentrazioni geografiche di imprese create per fornire da un lato migliori infrastrutture e, dall'altro incentivi fiscali che non si trovano al di fuori delle zone⁵⁵. Naturalmente, le ZES private comportano una minor spesa per l'amministrazione pubblica in termini di sviluppo e di gestione delle stesse cui si possono aggiungere anche prestazioni più efficienti.

6. Natura delle ZES

Come detto, le ZES sono aree delimitate, dove vige una legislazione a sé stante rispetto a quelle dei Paesi in cui sono state costituite e si trovano all'interno o vicino a porti marittimi o aeroporti, che garantiscono una migliore comunicazione con gli altri mercati⁵⁶. Questa specifica ubicazione stimola lo sviluppo delle ZES rispetto alla loro istituzione in aree più remote. La creazione di ZES appare preferibile soprattutto in aree che

⁵³ S. K. PARK, *Special Economic Zones and the Perpetual Pluralism of Global Trade and Labor Migration*, in *International Economic Law and the Challenges of the Free Zones*, Kluwer Law International, 2019, 162 ss.

⁵⁴ FIAS, *Special Economic Zones* cit., 45.

⁵⁵ S. SOSNOVSKIKH, *Industrial clusters* cit., 178.

⁵⁶ S. CRESKOFF, P. WALKENHORST, *Implications of WTO disciplines for special economic zones in developing countries*, Policy Research Working Paper No. 4892, 2009.

hanno non solo infrastrutture deboli e bassa capacità di produzione, ma anche potenziale di crescita economica. L'incremento del commercio internazionale e degli investimenti esteri viene facilitato attraverso l'emanazione di una normativa di favore in diversi settori, come quello fiscale e quello doganale. A ciò si aggiunga che le ZES si contraddistinguono anche per la presenza di altre forme di incentivi, quali procedure amministrative semplificate⁵⁷, sportelli unici per i servizi governativi e procedure doganali accelerate, fornitura di infrastrutture, o requisiti legali e normativi semplificati⁵⁸. In altre parole, nonostante la loro diversità, le ZES creano un clima commerciale favorevole e non disponibile nel resto del Paese ospitante. Incentivi finanziari sotto forma di importazioni esenti da dazi ed esenzioni fiscali di solito accompagnano la creazione delle ZES al fine di promuovere gli investimenti nel territorio. In particolare, le norme e i regolamenti applicabili nelle ZES sono più liberali rispetto a quelli vigenti nel resto del Paese in cui si trovano le ZES stesse. L'applicazione di regole diverse da quelle dello Stato in cui sono situate sembra riverberare i propri effetti anche sulla possibilità per le zone economiche speciali di coniugare crescita economica e sostenibilità ambientale. Infatti, le imprese operanti nella singola zona possono contribuire non solo al rilancio dell'economia nell'area interessata, ma anche allo sviluppo sociale della stessa ponendo attenzione al bilanciamento di tutti gli interessi in gioco.

Le peculiari caratteristiche delle ZES inducono ad interrogarsi circa la loro natura giuridica. Il punto di partenza sembra essere quello per cui, come

⁵⁷ Secondo M. D'AMICO, *Le zone economiche speciali. Una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, Napoli, 2017, 37, le agevolazioni amministrative e infrastrutturali rappresentano il valore aggiunto delle ZES rispetto alle zone franche, che forse necessiterebbe di un maggiore risalto dal punto di vista mediatico.

⁵⁸ OECD, *Tracking Special Economic Zones* cit., 15.

detto, le zone economiche speciali sono espressione del diritto dell'economia e trovano la loro origine in un atto unilaterale, che, nel diritto internazionale, è autonomo e indipendente da qualsiasi obbligo derivante da un accordo bilaterale o multilaterale. Da ciò sembra se ne possa trarre la conclusione che le ZES possono essere classificate come atti unilaterali, dal momento che costituiscono una promessa o una dichiarazione che promana unicamente da uno Stato e può essere esecutiva sia in base al diritto interno, sia in base al diritto internazionale. L'origine unilaterale delle ZES comporta quale ulteriore conseguenza che la loro istituzione non dà luogo alla creazione di obblighi vincolanti nei confronti di altri Stati, ma solo verso i privati. Pertanto, le ZES non sono istituti internazionali in senso stretto, ma riflettono la natura complessa e ibrida del diritto economico internazionale.

Una caratteristica distintiva delle ZES è il loro ristretto ambito territoriale. Attraverso la creazione di una ZES, il singolo Stato intende disciplinare il commercio istituendo delle regole parallele con la restante legislazione statale e favorevoli agli investitori. Di conseguenza, lo Stato che istituisce una ZES crea un nuovo spazio all'interno del proprio territorio per attrarre investimenti principalmente da parte di soggetti stranieri. Le zone economiche speciali convivono con l'ordinario sistema giuridico nazionale, ma anche con altre modalità di promozione del commercio e di attrazione di investimenti diretti esteri, come gli FTA. Le ZES non possono essere viste solo come atti unilaterali nel diritto internazionale, ma anche come istituti per promuovere il libero scambio e gli investimenti in un modo che si avvicini alle preferenze di liberalizzazione di ogni singolo Paese che li introduce. Attraverso l'uso di questo strumento, i singoli Stati non applicano necessariamente in modo rigoroso il diritto del commercio internazionale e degli investimenti, ma piuttosto attirano il

commercio estero e gli investimenti, utilizzando una legislazione interna *ad hoc*. Le ZES agevolano l'insediamento di nuove imprese, attraggono investimenti esteri e favoriscono la crescita economica⁵⁹. In questo modo, vengono create specifiche aree all'interno del territorio nazionale in cui vengono promossi il commercio e gli investimenti internazionali, benché sotto il controllo del legislatore nazionale⁶⁰. Le ZES rappresentano quindi un complesso compromesso principalmente tra la liberalizzazione e la tutela della sovranità economica nonché altri elementi strutturali dell'interazione tra Stato e mercato; in altre parole, le ZES costituiscono un approccio alternativo per integrare favorevolmente l'economia domestica in quella globale⁶¹. Tuttavia, con l'aumento della pressione internazionale, le ZES sono anche soggette ad un controllo sempre maggiore da parte del WTO⁶², con la conseguenza che sarebbe preferibile adottare il più possibile i valori del commercio internazionale e degli investimenti e rispettare le norme internazionali. Inoltre, la presenza di un quadro normativo solido produrrebbe molteplici effetti benefici. In primo luogo, aiuterebbe a garantire la chiarezza dei ruoli e delle responsabilità delle varie parti, nonché a fornire protezione e certezza agli investitori. A ciò si aggiunga la possibilità di assicurare che le zone economiche speciali attirino i giusti investimenti e siano stabilite con elevati *standard* commerciali, sociali e ambientali. Infine, potrebbe proteggere le ZES da rischi non solo economici, come ad esempio le conseguenze derivanti dalla pandemia da Covid-19.

⁵⁹ D. ZHIHUA ZENG, *Special Economic Zones* cit., 4.

⁶⁰ J. CHAISSE, G. DIMITROPOULOS, *Special Economic Zones* cit., 249.

⁶¹ D. ZHIHUA ZENG, *The Past* cit., 260.

⁶² D. ZHIHUA ZENG, *The Past* cit., 273.

7. Le ZES nell'UE

Come detto, nell'UE le zone economiche speciali vengono indicate come zone franche. Tali zone sono costituite da aree geografiche, generalmente arretrate, in cui le autorità statali possono decidere di introdurre una serie di incentivi *ad hoc* per le imprese che svolgono la propria attività in una specifica regione, al fine di incrementare la coesione sociale, economica e territoriale⁶³. Questo strumento di intervento nell'economia locale trova il proprio fondamento nella dispensa creata dai fondi strutturali europei, che rappresentano un'opportunità per gli Stati membri, soprattutto in periodi di crisi congiunturale. Di conseguenza, le ZES sono spesso diventate poli di crescita per le regioni interessate e, in definitiva, per il singolo Stato membro⁶⁴. Da ciò ne deriva che le ZES possono, in primo luogo, ampliare il commercio internazionale e favorire l'insediamento delle imprese al loro interno. Gli incentivi possono assumere varie forme, comprese le esenzioni sul regime doganale e, in particolare, benefici fiscali. Pertanto, si crea un sistema a geometrie variabili in cui coesistono situazioni ordinarie ed eccezionali. In particolare, i benefici fiscali hanno lo scopo di rendere una determinata regione più attraente per l'esercizio di nuove attività di impresa ma, allo stesso tempo, possono falsare la concorrenza e, di conseguenza, pregiudicare la realizzazione del mercato comune dell'UE. Per tale motivo, i regimi fiscali speciali disponibili nelle zone franche sono soggetti all'attento controllo della Commissione Europea, che ne verifica la conformità alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato e, in definitiva, ai principi del mercato comune. Ciò comporta, ad esempio, che una volta definite le caratteristiche principali di una zona franca, le autorità nazionali

⁶³ Tale scopo trova la propria giustificazione, in primo luogo, nell'art. 174 TFUE.

⁶⁴ A. SPANO, *Investment* cit., 27.

hanno l'obbligo di notificare alla Commissione la valutazione della conformità alla legislazione nazionale sugli aiuti di Stato ai sensi del trattato UE⁶⁵; tale dovere trova la propria giustificazione nella circostanza per cui gli Stati membri godono di un elevato grado di autonomia nella formulazione della loro politica, ma gli incentivi fiscali sono strettamente correlati agli aiuti di Stato e, pertanto, non sono automaticamente validi ai sensi delle norme dell'UE.

Come detto, gli Stati membri possono designare parti del territorio doganale come zone franche, previa comunicazione alla Commissione Europea che deve rilasciare la propria approvazione. Da ciò ne deriva che l'istituzione di una zona franca nell'UE richiede un'attenta pianificazione da parte dei legislatori nazionali, dal momento che il rispetto delle norme comunitarie costituisce un aspetto imprescindibile in questo settore. Una scelta nazionale potrebbe elevarsi ad europea qualora le ZES fossero regolamentate prescindendo dalla comunicazione preventiva a vantaggio di un miglioramento in termini di efficienza.

Le ragioni alla base della decisione di creare zone economiche speciali sono molteplici, prima fra tutte quella di sostenere lo sviluppo economico e sociale delle regioni meno ricche; sebbene l'istituzione di queste zone non rappresenti la soluzione dei problemi legati all'economia della specifica area, può migliorare le condizioni economiche tanto delle aree più ricche, quanto di quelle meno economicamente avanzate degli Stati membri⁶⁶. In altre parole, l'istituzione di una ZES non costituisce una forma di discriminazione a discapito dei territori non agevolati, ma

⁶⁵ Cfr. art. 107-109 TFEU.

⁶⁶ A. SPANO, *Investment* cit., 29, il quale afferma che gli indicatori del successo delle zone economiche libere comportano, tra l'altro, un livello più elevato di produttività, un aumento del tasso di occupazione e un reddito più disponibile per la popolazione locale nella regione interessata.

rappresenta un'opportunità per consentire di adeguare una zona socialmente disagiata al resto del territorio circostante. Tuttavia, a volte le zone economiche speciali non funzionano realmente dove è più necessario, ma piuttosto in quelle regioni in cui gli enti locali sono in grado di esercitare una leva politica a livello nazionale⁶⁷. Per questo motivo sembra opportuno che la creazione di una ZES in uno specifico territorio da un lato tenga conto dello sviluppo e dell'applicazione di norme sostanziali che regolano gli impatti socioeconomici e ambientali della crescita economica e degli investimenti diretti esteri e, dall'altro delle modalità di gestione dei governi locali e delle imprese nazionali ed internazionali che investono nella zona economica speciale; in altre parole, dopo aver individuato l'area maggiormente favorevole ove creare una zona economica speciale, appare indispensabile volgere lo sguardo anche ai temi ambientali e sociali.

L'attuazione di norme e politiche speciali nelle zone franche è soggetta sia ad una serie di restrizioni, sia al continuo controllo regolamentare delle istituzioni dell'UE. Tali misure trovano la loro giustificazione nella necessità di evitare pratiche commerciali scorrette e di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche di tutti gli Stati membri. Inoltre, il sistema normativo dell'UE è fonte di ulteriori sfide in relazione al tipo, al numero e alla durata delle zone franche negli Stati membri. Da un punto di vista sostanziale, è necessario tenere in considerazione la connessione esistente tra le fonti giuridiche comunitarie previste dal Trattato UE e le singole norme nazionali; sotto il profilo procedurale, la condivisione delle funzioni giudiziarie tra l'Unione e i singoli Stati comporta che sia gli organi di giustizia comunitaria, sia le corti

⁶⁷ M.G. KISLOWSKA, *The Future of Special Economic Zones in the Aftermath of Poland's Accession to the European Union*, in *Journal of International Business and Law*, 2006, 181.

nazionali sono tenuti a garantire l'interpretazione e l'applicazione armoniosa dei principi giuridici dell'Unione⁶⁸. La situazione presente all'interno dell'Unione Europea viene ulteriormente complicata dal fatto che le questioni di trasparenza relative all'esistenza ed al funzionamento delle zone franche toccano il fondamento giuridico dell'Unione stessa, incidendo sui principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità⁶⁹. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri⁷⁰.

Allo stesso tempo il Trattato sull'Unione Europea (TUE) stabilisce espressamente che in base al principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettino e si assistano reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati⁷¹, prevedendo un duplice obbligo⁷². Da un lato, gli Stati membri sono tenuti ad adottare ogni misura adeguata, generale o particolare, per garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dal TUE o risultanti dagli atti delle istituzioni dell'UE; dall'altro, gli Stati membri devono facilitare il raggiungimento dei compiti dell'UE e astenersi da qualsiasi misura che possa mettere a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

La Commissione Europea ha il compito di garantire il rispetto dei trattati e, di conseguenza, deve vigilare circa la conformità della legislazione adottata dai singoli Stati membri con riferimento a specifici settori⁷³. Tuttavia, le zone franche sono aree speciali che beneficiano di una serie di esenzioni rispetto alle regole previste dall'Unione Europea. Da ciò ne

⁶⁸ Sul punto si veda P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU Law – Text, Cases, and Materials*, Oxford, 2015; D. CHALMERS, *European Union Law Text and Materials*, Cambridge, 2014.

⁶⁹ Principi contenuti nell'art. 5 (1) TUE.

⁷⁰ Art. 5 (2) TUE.

⁷¹ Art. 4 (3) TUE.

⁷² Cfr. A. SPANO, *Investment cit.*, 30.

⁷³ Cfr. art. 17 (1) TUE.

deriva che alla Commissione è demandato uno sforzo ulteriore volto ad evitare che nel mercato comune possano insorgere squilibri ed asimmetrie. Se questo è vero, ne discende che in tale contesto la trasparenza svolge un compito fondamentale e che i ruoli e le prerogative delle singole zone speciali devono essere chiaramente individuati e distribuiti. Tale necessità sembra trovare la propria giustificazione nell'esigenza di evitare che le zone franche possano essere percepite non solo come territori *offshore*, in cui a fronte di una normativa di favore proliferano attività pienamente legali, ma anche come aree che attraggono capitali per il perseguimento di attività illecite⁷⁴. L'eventuale mancanza di trasparenza nella regolamentazione e nel funzionamento delle zone franche può potenzialmente costituire un *vulnus* all'intera stabilità dell'Unione Europea, che dipende dal rispetto degli obblighi reciproci imposti agli Stati membri e dove le eccezioni al sistema comune di regole devono essere giustificate sulla base di criteri oggettivi.

8. Le ZES e gli aiuti di Stato

Come detto, le ZES offrono incentivi alle imprese per sviluppare attività all'interno della loro struttura, quali ad esempio l'esenzione dal pagamento di dazi doganali. Ciononostante, l'attività di impresa all'interno delle zone economiche speciali non può avvenire in assoluta libertà e senza alcun controllo, ma soggiace ad alcune regole cui devono attenersi tutti gli Stati. A livello comunitario gli incentivi fiscali nazionali alle ZES sono soggetti

⁷⁴ Cfr. A. SPANO, *Investment* cit., 30; S. VILLANI, *I porti franchi del lusso* cit., 295 secondo il quale le ZES possono rappresentare un'opportunità anche per le organizzazioni criminali e ne è sconsigliata l'istituzione nelle aree in cui la presenza di queste organizzazioni si è radicata.

alle norme in tema di aiuti di Stato⁷⁵; da ciò ne deriva che l'istituzione di una ZES esula dalle prerogative riservate ai singoli Stati membri⁷⁶. Il quadro giuridico comunitario riflette il tentativo di bilanciare i molteplici obiettivi e le politiche dell'UE con quelli degli Stati membri. Tuttavia, sebbene la normativa dell'Unione Europea sottolinei il rispetto delle funzioni essenziali degli Stati membri da parte delle istituzioni dell'UE⁷⁷, l'ampliamento del raggio d'azione dell'Unione ha progressivamente aumentato le tensioni e gli attriti tra i diversi livelli di *governance* nell'Unione Europea stessa.

Fin dal Trattato di Roma del 1957, emerge l'avversione con la quale il legislatore europeo ha sempre guardato a scelte politiche, economiche e amministrative dei singoli Stati che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsano la concorrenza e incidono sugli scambi tra Stati membri⁷⁸. Pertanto, la normativa europea vieta gli aiuti di Stato⁷⁹, intesi quale vantaggio accordato dalle pubbliche autorità che rende meno pesanti gli oneri normalmente gravanti sul bilancio di un'impresa⁸⁰. Nonostante gli aiuti di Stato siano vietati, sono compatibili con il mercato interno quelli volti a favorire lo sviluppo economico delle aree in cui il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione,

⁷⁵ La normativa europea in tema di aiuti di Stato si applica anche a nazioni che non fanno ancora parte dell'Unione Europea, come quelle dei Balcani occidentali, ove vi sono meno limiti circa il tipo di aiuto che può essere concesso. Cfr. OECD, *Tracking Special Economic Zones* cit., 11.

⁷⁶ E. ZIZZO, *Le zone economiche speciali: tra successo europeo e débâcle italiana*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, 2018, 490; R. DE LUCA, *Le zone economiche speciali* cit., 6.

⁷⁷ A. BIONDI, *Gli aiuti di Stato*, in A. FRIGNANI E R. PARDOLESI (a cura di), *La concorrenza. Trattato di diritto privato dell'UE*, 2004, 447 ss.

⁷⁸ Cfr. art. 92 Trattato di Roma che istituisce la Comunità Economica Europea.

⁷⁹ Sul punto si veda, tra i tanti, M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Milano, 2014; B. CORTESE, F. FERRARIO, P. MANZINI, *Il diritto antitrust dell'Unione Europea*, Torino, 2014.

⁸⁰ Cfr. A. BERLINGUER, *Zone franche* cit., 15.

nonché gli aiuti diretti ad agevolare lo sviluppo di alcune attività o regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse⁸¹. Pertanto, gli aiuti di Stato sono considerati ammissibili nel momento in cui perseguono un fine diretto alla realizzazione dell'interesse comune. Per tale motivo, un ruolo fondamentale è affidato alla Commissione Europea, che, sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), può ritenere compatibili con il mercato interno di un singolo Stato aiuti diretti a promuovere lo sviluppo economico delle zone svantaggiate dell'UE⁸².

Gli aiuti di Stato, soprattutto nel campo della ricerca e sviluppo, possono essere applicati alle ZES tecniche e innovative e non sembrano contraddire gli atti normativi dell'Unione Europea, in quanto stimolano invenzioni, ricerca scientifica e sviluppo tecnologico.

Le norme in tema di aiuti di Stato sono considerate complementari alle altre disposizioni in materia di concorrenza delle imprese e, a loro volta, le regole in tema di concorrenza complementari agli obiettivi perseguiti dalle libertà fondamentali⁸³. Da ciò ne discende che nell'UE la politica degli aiuti

⁸¹ Secondo C. FONTANA, *Zone economiche speciali e disciplina europea sugli aiuti di Stato in materia fiscale. Alcuni spunti critici*, in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di) *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici nazionali europei*, Napoli, 2022, 169, la disciplina sulle ZES è alla base di un dibattito tra istituzioni europee e Stati membri al fine di verificare il corretto utilizzo di questo strumento da parte dei Governi nazionali.

⁸² Per stabilire se una misura di aiuto possa essere ritenuta compatibile con il mercato interno, la Commissione ne analizza la struttura; in questo modo, è possibile verificare se l'impatto positivo generato nel conseguire un obiettivo di interesse comune superi i potenziali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza. Cfr. Commissione Europea, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato e finalità regionale 2014-2020*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, C 209, 23 luglio 2013.

⁸³ Per tale motivo, la Legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha introdotto le Zone Logistiche Semplificate (ZLS) istituibili in tutte le grandi aree portuali d'Italia. Le ZLS sono uno strumento che ricalca le ZES, con l'esclusione dei benefici fiscali, e permettono alle

di Stato è una componente essenziale di quella della concorrenza e che entrambe vanno considerate ai fini dell'instaurazione del mercato comune⁸⁴; se questo è vero, appare evidente che la concorrenza ha come obiettivo quello di favorire l'integrazione del mercato.

9. La gestione delle ZES

Come detto, le imprese insediate all'interno delle ZES hanno la possibilità di godere di benefici fiscali, di procedure burocratiche semplificate e dell'accesso ad infrastrutture di livello superiore. L'obiettivo da raggiungere è quello di dotare l'apparato industriale interno di una base solida che consenta di operare sui mercati internazionali, livellando le differenze in termini di competitività con gli altri Stati. Naturalmente, si rende necessario un quadro normativo chiaro che individui le responsabilità degli attori coinvolti, consenta alle ZES di operare e attragga i potenziali investimenti esteri, individuando i benefici fiscali. Tuttavia, l'applicazione di una normativa fiscale di favore non comporta la mancata applicazione della restante normativa nazionale cui restano inevitabilmente assoggettati coloro che operano all'interno della zona economica speciale. Se questo è vero, ne deriva che lo svolgimento dell'attività di impresa all'interno delle ZES deve essere sempre ispirata al principio della parità di trattamento e non può costituire un'alterazione della concorrenza.

Una legislazione specifica e puntuale contribuirebbe a garantire che le zone economiche speciali attirino i giusti investimenti e siano stabilite con

imprese insediate al loro interno di accedere alle stesse procedure semplificate offerte dalle ZES.

⁸⁴ Cfr. A. SPANO, *Investment* cit., 37.

elevati *standard* commerciali, sociali e ambientali⁸⁵. Infatti, sembra possibile affermare che la scelta del luogo ove avviare una nuova attività di impresa dipende principalmente dalla normativa esistente sia in termini di investimenti, sia in termini di gestione delle ZES. La presenza di una legislazione chiara e precisa consentirebbe anche di indirizzare lo svolgimento delle attività produttive all'interno delle singole zone verso obiettivi di sostenibilità e di tutela ambientale. Inoltre, un quadro giuridico solido protegge anche le ZES da rischi come interferenze politiche e speculazioni fondiari. Diversamente, una legislazione inadeguata unita ad una scelta superficiale dei luoghi ove istituire le ZES potrebbe produrre effetti negativi ed impedire che vengano raggiunti i risultati auspicati. A tal fine, si rende indispensabile cogliere le esigenze dei potenziali investitori, pianificare meccanismi di vantaggio duraturi e fare leva sulle risorse dei territori scelti per la creazione delle ZES. Da ciò ne deriva che da un lato è necessario istituire le zone economiche speciali per attrarre i potenziali investitori e, dall'altro emanare una legislazione puntuale applicabile alle ZES.

Oltre allo sviluppo di una legislazione *ad hoc*, il successo delle ZES appare legato anche ad altri fattori. In primo luogo, una zona economica speciale richiede una struttura di *governance* che garantisca una gestione efficiente di modo che gli investitori traggano vantaggio dal suo funzionamento. A tal fine, sembra possibile affermare che l'amministrazione delle ZES potrebbe migliorare in tutti i casi in cui l'ambiente dei potenziali investitori sia dinamico e richieda l'adozione di decisioni rapide e accurate. A ciò si aggiunga che ulteriori elementi necessari sembrano essere una maggiore presenza di soggetti privati in fase di istituzione e di gestione delle singole zone speciali, l'uso di partenariati pubblico-privato per il loro sviluppo e,

⁸⁵ D. ZHIHUA ZENG, *Special Economic Zones* cit., 12.

infine, l'attuazione di politiche e incentivi conformi al WTO. Dunque, una legislazione chiara, la concessione di incentivi e la presenza di infrastrutture appaiono gli strumenti fondamentali per attirare gli investimenti.

L'adesione a tale orientamento apre la possibilità a diverse ipotesi di *governance*. In primo luogo, la gestione delle ZES può essere interamente pubblica e in tal caso l'amministrazione pubblica assume il ruolo di sviluppatore, operatore e regolatore delle zone, eventualmente attraverso un'agenzia appositamente designata. In alternativa, la responsabilità dello sviluppo e della gestione delle zone può essere affidata ad un ente locale, che meglio conosce il territorio e, di conseguenza, può reagire in modo più rapido e preciso alle esigenze degli investitori⁸⁶.

La gestione delle zone economiche speciali può essere delegata non solo a società pubbliche o a società interamente partecipate dallo Stato, ma anche a società private, che sviluppano e amministrano le zone sotto la sua supervisione. La partecipazione di soggetti privati può favorire l'apporto di capitali di cui spesso i governi nazionali o locali non dispongono; d'altro canto, questi ultimi possono contribuire all'individuazione dell'area più idonea ove istituire una ZES efficiente. La presenza di un soggetto privato accanto a quello pubblico comporta che la gestione della ZES può essere affidata ad un consiglio di amministrazione misto e composto di rappresentanti degli enti pubblici coinvolti nell'operazione e di imprenditori del territorio.

Ulteriore possibilità sembra essere quella per cui il governo della ZES sia affidato ad un soggetto privato, nominato dall'Autorità statale o dall'ente locale dopo aver superato un'apposita selezione, cui è concesso in locazione lo stesso territorio della ZES. In tale ipotesi, le imprese locali

⁸⁶ Cfr. OECD, *Tracking Special Economic Zones* cit., 15.

possono essere invitate a partecipare alla creazione della zona economica speciale, rendendo evidente all'esterno le caratteristiche della zona stessa e l'esistenza di una rete di potenziali fornitori e *partners*⁸⁷.

In ogni caso, prescindendo dalla scelta effettuata, sembra di poter affermare che la gestione della ZES comporta per il soggetto cui viene demandata lo svolgimento di più compiti, il cui scopo è quello di favorire l'insediamento delle imprese all'interno della zona e, conseguentemente, lo sviluppo di tutta l'area coinvolta. Tra i doveri che gravano sull'organo di gestione è possibile annoverare l'elaborazione di un *business plan*, l'individuazione dei requisiti tecnici ed economici necessari per consentire l'insediamento di un'impresa, la definizione di procedure amministrative e burocratiche semplificate per la realizzazione degli investimenti, la realizzazione di infrastrutture, la realizzazione di attività promozionali e di comunicazione nei confronti dei potenziali investitori e la supervisione di tutti gli aspetti amministrativi e burocratici connessi alla gestione della ZES⁸⁸. L'adempimento di tali obblighi e quindi la creazione di una struttura organizzata riverbera i suoi effetti anche sui potenziali investitori, che intendano svolgere la propria attività all'interno dell'area in questione. Se questo è vero, ne deriva che la singola impresa necessita di un provvedimento autorizzativo da parte dell'organo di gestione della ZES, da rilasciare laddove l'investimento da realizzare contribuisca al perseguimento degli scopi stabiliti nel piano per lo sviluppo della zona economica.

10. La normativa italiana

⁸⁷ S. SOSNOVSKIKH, *Industrial clusters* cit., 182.

⁸⁸ R. DE LUCA, *Le zone economiche speciali* cit., 6.

Dopo aver inquadrato le ZES, appare necessario volgere lo sguardo, se pur brevemente, alla normativa italiana e a quella albanese, evidenziando agli aspetti precipui che le caratterizzano.

Come detto, le ZES costituiscono un fenomeno presente in tutto il mondo in un'ampia varietà di modelli, sicché sembra logico che esse trovino spazio anche in Italia, ove costituiscono uno strumento di politica economica particolarmente significativo. L'istituzione delle ZES appare fondamentale se solo si considerano gli effetti benefici che possono avere per lo sviluppo economico e sociale del territorio. I capitali investiti possono fungere da motore che accresce il progresso scientifico e tecnologico nella singola area interessata e indirettamente in tutto il territorio nazionale, così aumentando la partecipazione all'economia mondiale. In altre parole, lo scopo della creazione di ZES può essere quello di incrementare la nascita e lo sviluppo di imprese locali, riducendo così la dipendenza dalle importazioni nelle aree strategiche. Senonché, la possibilità di istituzione di zone economiche speciali su tutto il territorio nazionale è preclusa dalle limitazioni imposte dalla normativa europea in tema di aiuti di Stato, sebbene, come detto, l'art. 107 TFUE contempli alcune deroghe⁸⁹. Da ciò ne deriva che qualsiasi atto legislativo in tema di ZES, deve rispettare i parametri fissati dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato, non essendo possibile estenderne arbitrariamente il campo di applicazione.

⁸⁹ L'art. 1, commi 61-66, legge 27 dicembre 2017, n. 205 prevede la possibilità di istituire zone logistiche semplificate (ZLS) nei porti dell'Italia settentrionale. Cfr. P. DI PALMA, E. LANZI, *Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority*, in *Diritto e politica dei trasporti*, I/2018, 85 ss., secondo i quali si tratta di zone a burocrazia zero create per favorire lo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali del nord.

Nell'ordinamento italiano, le ZES sono state introdotte dal decreto legge 20 giugno 2017, n. 91⁹⁰, che, al fine di favorire lo sviluppo economico, finanziario ed amministrativo di alcune aree del Paese⁹¹, ha previsto uno stretto legame tra i porti e le zone stesse. La normativa è stata di recente abrogata e, in luogo di più ZES, è stata prevista l'istituzione di una ZES unica. Tuttavia, prima di prendere in esame la legislazione vigente, appare opportuno delineare i tratti salienti di quella precedentemente in vigore. Lo scopo perseguito dalla normativa del 2017 era quello di creare condizioni favorevoli che consentissero sia lo sviluppo delle imprese già operanti in alcune aree dello Stato, sia l'insediamento di nuove imprese nelle medesime aree. Sebbene l'Italia sia stato il primo Stato dell'Europa occidentale ad affrontare specificatamente il tema delle zone economiche speciali⁹², la necessità di una legislazione chiara e puntuale non sembra essere stata recepita dal legislatore, dal momento che le norme emanate non erano contenute in una legge organica, ma facevano parte di un testo normativo avente un oggetto diverso, ossia la crescita economica nel Mezzogiorno. Purtroppo, tale situazione ha contribuito alla creazione di un sistema di incertezza circa lo scenario legislativo ed operativo in cui effettuare investimenti; il tutto a discapito della crescita e dello sviluppo economico delle possibili aree ove istituire le ZES. La presenza di una normativa specifica in tema di zone economiche speciali avrebbe potuto contribuire ad un cambiamento del ruolo ricoperto dall'Italia

⁹⁰ Convertito, con modificazioni, dalla Legge 3 agosto 2017, n. 123, in seguito modificato dal Decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla Legge 12 febbraio 2019, n.12 e poi ulteriormente modificato.

⁹¹ A. BERLINGUER, *Portualità e Zes: verso un modello italiano*, in A. BERLINGUER (a cura di), cit., Torino, 2018, 53 ss.; A.F. URICCHIO, *Zone economiche speciali* cit., 75 ss.; P. DI PALMA, E. LANZI, *Dalle Zone Economiche Speciali* cit., 82 ss.

⁹² M. D'AMICO, *Strumenti per la crescita economica* cit., 67.

nell'economia internazionale, facendola diventare un vero e proprio *leader* dell'economia del Mediterraneo.

La normativa italiana stabiliva le procedure, le condizioni e le modalità per l'istituzione di una zona economica speciale, fissando i requisiti di cui le aree individuate dovevano essere in possesso per ospitare una ZES. A tal fine, era previsto che le zone economiche speciali fossero istituite in prossimità di un'area portuale o retroportuale del Mezzogiorno, ove le attività industriali e manifatturiere vengono svolte accanto a quelle logistiche⁹³. La scelta di concentrare l'applicazione di questo strumento in quelle specifiche aree era il frutto di una strategia di sviluppo territoriale finalizzata a sperimentare soluzioni innovative per superare l'arretratezza che le caratterizza⁹⁴. In questo modo, fermo restando quanto precedentemente osservato circa la mancanza di una legislazione organica, sembra possibile affermare che le ZES costituivano la più grande

⁹³ Secondo quanto previsto dal summenzionato decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, le modalità per l'istituzione di una ZES, la sua durata, i criteri generali per l'identificazione e la delimitazione dell'area, i criteri che ne disciplinavano l'accesso e le condizioni speciali, nonché il coordinamento generale degli obiettivi di sviluppo erano definiti con specifico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La proposta di istituzione di una ZES spettava alle Regioni, su cui gravava il compito di rivolgere la richiesta al Presidente del Consiglio dei ministri, redigendo un piano di sviluppo strategico e nel rispetto della normativa europea in tema di aiuti di Stato. Alle Regioni che non dispongono di un'area portuale con i requisiti individuati dalla legge europea, era concessa la possibilità di istituire solo una ZES Interregionale, congiuntamente ad un'altra Regione (cfr. A. BERLINGUER, *Zes e retroportualità interregionale: Taranto e la Val Basento*, in A. BERLINGUER (a cura di), cit., 231, il quale afferma che se le Regioni prive di porti di cui al Regolamento europeo avessero potuto candidare più aree, si sarebbe arrivati al paradosso per cui la quasi totalità delle regioni del sud poteva istituire una sola ZES, mentre la Basilicata avrebbe potuto candidarne quattro come retroporti di Gioia Tauro, Napoli-Salerno, Bari e Taranto). Un esempio di ZES interregionale era quella a cui la Puglia aveva aderito con Molise e Basilicata e che vedeva quale proprio punto di forza la capacità di creare e sviluppare nuove forme di collaborazione (A.F. URICCHIO, *Le zone economiche speciali nella cornice nazionale ed interregionale*, in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), cit., 29).

⁹⁴ U. PATRONI GRIFFI, *L'autorizzazione unica ZES tra semplificazione amministrativa e tutela degli interessi pubblici, profili critici e orientamenti giurisprudenziali*, in *I Battelli del Reno*, 2025, 3.

opportunità di rilancio e di sviluppo per il Sud e, conseguentemente, dell'intero Paese⁹⁵; le zone economiche speciali apparivano lo strumento idoneo a rendere il Meridione un luogo dove non solo la vita è attraente per le condizioni climatiche, ma anche dove vi sono opportunità di investimento e di svolgere attività di impresa. Le ZES erano di fatto uno strumento per indurre le imprese ad investire in un determinato territorio offrendo incentivi fiscali e agevolazioni burocratiche⁹⁶; a ciò si aggiunge la vicinanza e la disponibilità di un efficiente ed efficace sistema infrastrutturale ubicato nelle immediate vicinanze, in genere un aeroporto o un porto, con ferrovie e strade facilmente raggiungibili⁹⁷.

Le ZES dovevano essere geograficamente delimitate, chiaramente identificate e situate entro i confini dello Stato⁹⁸; benché fosse preferibile

⁹⁵ Cfr. F. AMATUCCI, *Considerazioni introduttive*, in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), cit., 10 ss., il quale afferma che l'istituzione delle ZES ha rappresentato un significativo passo in avanti per la ripresa di alcune zone arretrate rispetto a quelle settentrionali.

⁹⁶ G. ROMANO, *Zone economiche speciali: start-up di un nuovo processo evolutivo*, in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), cit., 49.

⁹⁷ P. SPIRITO, *Il piano strategico per la ZES nei porti di Napoli e Salerno*, in A. BERLINGUER (a cura di), cit., 182.

⁹⁸ Le aree individuate erano di proprietà demaniale e venivano trasferite nelle ZES sulla base di accordi tra le parti coinvolte (E. ZIZZO, *Le zone economiche* cit., 489, secondo cui tutte le imprese già presenti nel territorio di riferimento continuavano a mantenere i diritti di concessione di cui erano in possesso). La competenza regionale in materia non costituiva una mera possibilità, quanto piuttosto un vero e proprio onere da assolvere per favorire direttamente l'economia locale e indirettamente quella nazionale (A. BERLINGUER, *Portualità e Zes: verso un modello italiano*, in A. BERLINGUER (a cura di), cit., 60). Dopo la conclusione dell'iter di istituzione delle ZES, la loro amministrazione era affidata ad un Comitato di indirizzo, composto da soggetti pubblici. La pluralità dell'organo di *governance* non solo esaltava i poteri direttivi allo stesso attribuiti, ma evidenziava anche il suo ruolo di coordinamento, capace di dare un nuovo impulso alla portualità e all'economia marittima (A.F. URICCHIO, *Zone economiche speciali* cit., 78). All'organo cui era demandata la gestione delle ZES spettavano anche altri compiti connessi con quello precipuo di amministrazione; tra questi vi era la realizzazione di un *business plan* di durata almeno biennale, la definizione di procedure semplificate per l'insediamento di nuove imprese, la progettazione e la costruzione di nuove infrastrutture funzionali allo sviluppo dell'area, la supervisione amministrativa, ambientale e sanitaria, e

che le aree interessate fossero territorialmente adiacenti, l'istituzione di una ZES poteva avvenire anche su territori non limitrofi che, tuttavia, presentassero un nesso economico funzionale e che comprendessero almeno un'area portuale con le caratteristiche individuate dalla normativa europea⁹⁹ e collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)¹⁰⁰.

La normativa previgente prevedeva che alle imprese che effettuavano investimenti nelle ZES erano concessi benefici in termini di credito di imposta commisurato agli investimenti effettuati e di semplificazione amministrativa; in aggiunta a ciò, vi era anche una riduzione del 50% dell'imposta sul reddito per le imprese che intraprendevano una nuova iniziativa economica, a condizione che mantenessero l'attività nella ZES per almeno dieci anni e che conservassero i posti di lavoro creati¹⁰¹. In questo modo, sembra che la disciplina fiscale fosse lo strumento attraverso il quale favorire lo sviluppo economico delle zone interessate, se pur ponendo un limite alla discrezionalità dell'imprenditore nell'esercizio delle proprie scelte e influenzando sui costi dell'impresa¹⁰²; le ZES non istituivano

in generale ogni altra attività finalizzata al buon funzionamento delle ZES (Cfr. E. ZIZZO, *Le zone economiche* cit., 489 ss.). Gli specifici doveri gravanti sul comitato incaricato della gestione delle ZES sembrano evidenziare come lo scopo legislativo, in un'ottica di efficienza del sistema, fosse quello di semplificare le procedure amministrative e burocratiche, al fine di favorire l'insediamento e l'operatività delle imprese (A. BERLINGUER, *Portualità e Zes* cit., 60); ciò trova conferma nello stesso dettato legislativo ove era prevista la possibilità di stipulare accordi o convenzioni quadro con banche ed intermediari finanziari.

⁹⁹ Regolamento (UE) 11 dicembre 2013, n. 1315.

¹⁰⁰ *Trans European Transport Network*.

¹⁰¹ F. RUSSO, *L'abbattimento dell'IRES nelle zone economiche speciali, tra speranze di rilancio, ragionevolezza delle previsioni e coerenza con la legislazione vigente*, in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), cit., 96 ss., secondo il quale la misura era neutra in quanto le imprese che operavano nelle zone economiche speciali mantenevano la possibilità di accedere a tutti gli incentivi previsti nel rispetto della normativa europea.

¹⁰² V. CORBELLI, D. PAPPADÀ, *Porti, fisco e ambiente* cit., 100; P. BARABINO, *Dalla fiscalità di vantaggio alle ZES*, in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), cit., 182.

nuovi regimi agevolativi, ma si limitavano ad attuare all'interno delle zone individuate gli strumenti già esistenti¹⁰³.

Tuttavia, i benefici previsti vedevano quale logico contraltare alcuni doveri, il cui scopo era quello di favorire la competitività del territorio e di rilanciarne l'imprenditorialità non tanto nel breve periodo, ma in un'ottica più ampia. A tal fine, era previsto che la durata delle ZES fosse compresa in un arco di tempo tra i sette e i quattordici anni e che le imprese beneficiarie non dovessero essere in stato di liquidazione o di scioglimento¹⁰⁴. Dunque, le ZES avevano una durata limitata, proprio in quanto finalizzate al recupero di aree degradate. Le ZES dovevano essere istituite per favorire il rilancio delle zone meno sviluppate e dovevano cessare quando queste perdevano la condizione deficitaria rispetto alle zone circostanti.

I benefici previsti dalla normativa in tema di ZES non trovavano applicazione con riferimento a tutti i porti situati sul territorio nazionale quantomeno per due ordini di motivi. In primo luogo, perché, come detto, la normativa europea in termini di aiuti di Stato stabilisce che le agevolazioni fiscali offerte dalle ZES possono essere applicate solo a determinate aree chiaramente identificate sulla base di specifici parametri e caratterizzate da una difficile situazione economica. Ulteriore ragione che si frapponeva ad un'applicazione estesa della normativa vigente risiedeva nella circostanza per cui era preferibile istituire ZES solo per

¹⁰³ V. ANIELLO, F. DE SANTIS, *Zone economiche speciali e zone logistiche semplificate. Elementi per una valutazione di impatto economico-sociale*, 2020, 30 ss.; A. VIGNOLI, *Zes: tra credito d'imposta e assenza di agevolazioni fiscali di carattere sistematico*, in , in F. AMATUCCI, C. FONTANA (a cura di), cit., 73.

¹⁰⁴ Secondo P. BARABINO, *Dalla fiscalità di vantaggio alle ZES* cit., 181 ss., il rafforzamento della condizione di permanenza e di effettivo svolgimento dell'attività di impresa all'interno delle ZES produceva effetti vantaggiosi sull'efficienza della leva fiscale, finalizzata alla crescita economica del territorio.

intervenire su aree che presentassero problemi strutturali di competitività, non superabili con strumenti tradizionali¹⁰⁵.

Nonostante l’emanazione di specifiche regole in materia, le ZES non hanno immediatamente avuto il successo sperato e quasi nulla è cambiato per le aree che avrebbero dovuto favorire la ripresa dell’economia, soprattutto in considerazione della mancanza di infrastrutture e di collegamenti tra le zone interessate. Il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77¹⁰⁶, avente ad oggetto la *Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, ha modificato nuovamente la normativa in materia, semplificandola e rendendo più agile la gestione ed il controllo delle ZES¹⁰⁷. A tal fine, particolare risalto assumeva il procedimento di autorizzazione unica, un procedimento fortemente innovativo, che sostituiva ogni tipo di intesa, parere o autorizzazione e che appariva funzionale ad attrarre investimenti¹⁰⁸.

11. La ZES unica

L’istituzione di più ZES su tutto il territorio nazionale ha fatto emergere alcune criticità, che il legislatore ha inteso risolvere con l’emanazione del

¹⁰⁵ PWC Ufficio Studi, *Zone Economiche Speciali. Guida per iniziative di sviluppo nel Mezzogiorno*, 2019, 12.

¹⁰⁶ Convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁰⁷ D. VIRGILITO, *ZES: procedure più semplici e agevolazioni fiscali per attrarre i grandi investitori*, in *Ipsos Quotidiano*, 2021, 1.

¹⁰⁸ Infatti, a seguito dell’istanza presentata dall’impresa interessata ad insediarsi nella ZES veniva svolta un’apposita istruttoria, il cui esito consisteva in un provvedimento emesso dal commissario straordinario del Governo. Cfr. G. ROMANO, *Zone economiche speciali* cit., 51.

decreto legge 19 settembre 2023, n. 124¹⁰⁹. Il nuovo quadro legislativo ha previsto la creazione della Zona economica speciale per il Mezzogiorno¹¹⁰, ossia di una ZES unica che sostituisce quelle precedentemente istituite e prevede un'unica entità caratterizzata da una forma di *governance* centralizzata e da procedura standardizzate¹¹¹; la creazione di un'unica zona economica speciale di dimensioni significative riflette l'ambizione legislativa di creare uno strumento strategico di sviluppo in grado di essere competitivo a livello internazionale¹¹².

L'evoluzione normativa di questo istituto testimonia la crescente importanza attribuita a questo strumento per il rilancio economico del Mezzogiorno¹¹³. Lo scopo legislativo perseguito sembra essere quello di passare da una competenza regionale, che ha portato all'istituzione di ZES anche in aree in cui era impossibile attrarre investimenti e, pertanto, creare nuove imprese, ad una statale, che privilegi l'intero Mezzogiorno, così candidandolo ad essere protagonista nello scenario del Mediterraneo.

In primo luogo, la ZES unica viene definita come una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio dell'attività imprenditoriale può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa¹¹⁴. Sebbene la normativa emanata presenti più di un

¹⁰⁹ Cosiddetto Decreto Sud, convertito, con modificazioni, dalla Legge 13 novembre 2023, n. 162.

¹¹⁰ La ZES unica comprende i territori delle seguenti regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna.

¹¹¹ L'istituzione della ZES unica era prevista a far data dal 1 gennaio 2024, ma è stata differita al 1 marzo 2024.

¹¹² F. LIGUORI, A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *Federalismi.it*, 2024.

¹¹³ U. PATRONI GRIFFI, *L'autorizzazione unica* cit., 3.

¹¹⁴ La struttura della ZES unica prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di una cabina di regia, il cui compito è quello di indirizzare, coordinare, vigilare e monitorare l'attività all'interno della zona economica speciale. Accanto alla cabina di regia e alle dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR vi è una struttura di missione, denominata "*Struttura di missione ZES*"

elemento di diversità rispetto a quella previgente, appare opportuno sottolineare che, prevede ancora il procedimento di autorizzazione unica¹¹⁵, che sostituisce tutti gli atti di assenso necessari per la realizzazione dell'investimento e l'avvio dell'attività economica; da ciò ne discende che l'autorizzazione unica produce tutti gli effetti giuridici che sarebbero derivati dal rilascio dei singoli titoli abilitativi e conferisce al beneficiario tutti i diritti e gli obblighi che sarebbero derivati dall'ottenimento delle singole autorizzazioni, concessioni, permessi e pareri.

Analogamente a quanto avveniva in passato, la normativa attualmente in vigore prevede altresì la possibilità per le imprese che operano all'interno della zona economica speciale di beneficiare di un credito di imposta¹¹⁶. Pertanto, il fine precipuo dell'istituzione della ZES unica è ancora quello di attrarre investimenti esteri e creare le migliori condizioni possibili per le imprese già insediate al suo interno. La semplificazione amministrativa e gli incentivi fiscali contribuiscono a creare un clima imprenditoriale migliore.

Da quanto sinora esposto, emerge come i benefici ed i vantaggi che la normativa nazionale attribuiva alle ZES ed attribuisce tuttora alla ZES unica pongono queste ultime su un piano totalmente diverso dalle zone

(la cui organizzazione è oggetto di definizione da parte di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), che avoca le funzioni dei Commissari straordinari che presiedevano le singole ZES. Il compito della struttura di missione consiste, tra le altre cose, nella creazione di un piano strategico della ZES unica di durata triennale, che definisce la politica di sviluppo della zona economica speciale, individuando i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica e le modalità di attuazione; ulteriore attività demandata alla struttura di missione è quella di assicurare supporto all'Autorità politica delegata in materia di zona economica speciale per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano Strategico della ZES unica.

¹¹⁵ Si veda U. PATRONI GRIFFI, *L'autorizzazione unica* cit., 5 ss., secondo il quale l'autorizzazione unica rappresenta il cuore pulsante della ZES e lo strumento necessario per realizzare la semplificazione amministrativa

¹¹⁶ Cfr. art. 16 decreto legge 19 settembre 2023, n. 124.

franche, caratterizzate unicamente da una normativa doganale di favore, rendendole anche maggiormente attraenti agli occhi dei potenziali investitori¹¹⁷. La differenza tra i due tipi di zone trova conferma anche nel dettato legislativo, ove è ancora prevista la possibilità di istituire zone franche doganali, la cui perimetrazione è proposta da ciascun Comitato di indirizzo ed è approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli entro sessanta giorni dalla proposta¹¹⁸.

Allo stato attuale, non appare ancora possibile stabilire se la normativa recentemente emanata possa rivelarsi vantaggiosa o meno, sebbene il numero di autorizzazioni uniche rilasciate e di investimenti autorizzati sia maggiore rispetto al passato. Si potrebbe ritenere che la creazione di una ZES unica possa favorire la crescita economica nazionale, in quanto presenterebbe il territorio della ZES come un'area unica ed eviterebbe la presenza di asimmetrie tra le zone economiche speciali precedentemente istituite. D'altro canto, appare fondato il timore che la creazione di una struttura unica possa porsi in contrasto proprio con il principio su cui si basava la legislazione previgente, ossia la crescita economica nel Mezzogiorno. Tuttavia, è certo che la normativa attualmente vigente non affronta il tema della sostenibilità; ciò sebbene questo sia non solo un argomento attuale, ma rappresenti anche una leva per promuovere lo sviluppo economico e sociale. Infatti, le agevolazioni fiscali e amministrative potrebbero essere indirizzate verso progetti che promuovono le energie rinnovabili, l'efficienza energetica, l'economia circolare e la mobilità sostenibile. In quest'ottica, le imprese potrebbero

¹¹⁷ Di diverso avviso, A. VIGNOLI, *Zes: tra credito d'imposta* cit., 69.

¹¹⁸ In passato tale possibilità era contemplata dall'art. 5, comma 1 lett. a *sexies*, decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, mentre oggi dall'art. 11, comma 3 *bis*, decreto legge 19 settembre 2023, n. 124.

essere orientate verso la produzione di beni e servizi a basso impatto ambientale.

Ad ogni modo, sembra possibile affermare che ancora una volta la legislazione emanata può essere un'occasione persa per l'Italia, dal momento che non riguarda esclusivamente la disciplina ed il funzionamento della zona economica speciale unica, ma si inserisce all'interno di un testo normativo avente finalità tra loro eterogenee. Ciononostante, sembra che come risultato delle riforme intervenute nel corso degli anni, sia le imprese operanti all'interno dell'area individuata per la ZES unica, sia le altre presenti sul territorio nazionale dovrebbero essere meglio preparate e attrezzate per accedere a una quota più ampia del mercato globale, espandere e diversificare le proprie attività economiche¹¹⁹. Senonché, le modifiche legislative susseguite e le conseguenti difficoltà di gestione hanno influito negativamente sulle zone economiche speciali, disincentivando gli investimenti¹²⁰. Per evitare che la ZES unica si tramuti in un fallimento, sarebbe opportuno che il quadro legislativo non venga ulteriormente modificato, se non per emanare una legge organica sull'argomento; in questo modo, sarebbe possibile garantire la certezza del diritto e consentire lo svolgimento dell'attività in un clima sereno. Continuità e stabilità sembrano essere la chiave per permettere alla ZES unica di fondersi ed integrarsi con il territorio circostante, in un processo di costante stratificazione e diversificazione. È importante rilevare come l'accesso ai mercati globali e la permanenza all'interno degli

¹¹⁹ Secondo F. RUSSO, *L'abbattimento dell'IRES* cit., 109, le modifiche legislative sono espressione di ipertrofia normativa dovuta ad una mancata visione complessiva degli obiettivi sottesi all'agevolazione.

¹²⁰ C. FONTANA, *Zone economiche speciali* cit., 171 ss. già in passato affermava che il dedalo normativo si è rilevato respingente e che sarebbe stato preferibile offrire maggiori incentivi extratributari, per loro natura durevoli nel tempo.

stessi richieda una fitta rete di accordi di libero scambio, che includa mercati chiave nelle principali rotte commerciali esistenti e future.

12. La normativa albanese

L'Albania, al pari degli altri Paesi dei Balcani occidentali, ha emanato una normativa il cui scopo è quello di attrarre investimenti diretti esteri, stimolando la creazione di posti di lavoro e promuovendo la trasformazione strutturale in attività a più alto valore aggiunto¹²¹. L'attuale legislazione albanese sugli investimenti diretti esteri è alquanto liberale, dal momento che non discrimina gli investitori stranieri e li pone su un piano di parità con quelli nazionali, riconosce il principio della nazione più favorita (MFN) e consente agli investitori stranieri di trasferire al di fuori del territorio albanese tutti i fondi relativi all'investimento effettuato¹²².

Sebbene gli investimenti diretti esteri abbiano rappresentato una componente essenziale dell'economia, svolgendo un ruolo fondamentale nella sua crescita e sviluppo, non hanno comunque consentito di raggiungere i risultati sperati. Tale circostanza sembra aver indotto l'Albania ad avviare un *iter* di aggiornamento del quadro legislativo in materia di investimenti, con l'obiettivo di creare una struttura giuridica unitaria e competitiva, allineata agli *standard* internazionali e che incoraggi gli investimenti nazionali ed esteri¹²³.

¹²¹ Legge 2 novembre 1993, n. 7764.

¹²² Cfr. E. Zerva, *CELIS Country Note on Albania*, 2024, p. 4.

¹²³ OECD, *Western Balkans Competitiveness Outlook 2024: Albania, Competitiveness and Private Sector Development*, 2024, 41, ove si afferma che la legislazione proposta enfatizza la non discriminazione, la trasparenza e l'accessibilità, con modifiche proposte per i settori strategici e il relativo processo di designazione.

Per quanto riguarda le zone economiche speciali, non esiste una normativa specifica che le disciplini; tuttavia, l'ordinamento albanese ha individuato delle aree dirette ad attrarre investimenti e a promuovere lo sviluppo economico, seppur caratterizzate da peculiarità proprie, sia in termini di regime fiscale, sia di *governance*. Queste aree prendono il nome di Zone di Sviluppo Tecnologico ed Economico (TEDA) e sono disciplinate dalla Legge 19 Luglio 2007, n. 9789, successivamente modificata dalla Legge 14 Maggio 2015, n. 54, che regola l'istituzione, il funzionamento e il monitoraggio delle aree dedicate allo sviluppo industriale, manifatturiero e tecnologico. Le TEDA si presentano come territori separati, comprendenti terreni, edifici e altri immobili, sviluppati secondo un piano generale e dotati di infrastrutture pertinenti alla produzione, sviluppo industriale, commercio e prestazione di servizi; ogni TEDA è considerata territorio doganale dell'Albania, sebbene separata dal resto del Paese in termini di regime fiscale e doganale¹²⁴. Le zone possono ospitare qualsiasi attività economica conforme alle leggi vigenti, con l'eccezione di attività che danneggiano l'ambiente o le risorse nazionali.

La legislazione attuale attribuisce la competenza a regolare le TEDA a diversi organi dello Stato¹²⁵ e prevede che operino sotto un modello concessorio: gli sviluppatori privati gestiscono l'infrastruttura della zona mentre gli investitori affittano terreni o spazi per avviare le operazioni. Le TEDA prevedono una gestione tramite partenariato pubblico-privato o

¹²⁴ C. SHERIFI, G. TURAN, *Albanian Model of Free Zones: Implementation and Implications*, in *International Journal of Economics and Finance*, 2018, Vol. 10, No. 5, 61.

¹²⁵ In primo luogo, un ruolo di rilievo è attribuito al Ministero dello Sviluppo Economico, del Turismo, del Commercio e dell'Imprenditoria albanese e all'Agenzia Albanese per lo Sviluppo degli Investimenti (AIDA), che sono gli enti responsabili della creazione, del coordinamento e dell'amministrazione di tali zone. In particolare, il Ministero è responsabile della politica generale in materia di TEDA, della definizione delle aree da destinare a tali zone, della supervisione delle procedure di selezione degli sviluppatori privati, nonché dell'emanazione di regolamenti e linee guida attuative.

completamente privata, a seconda che la zona venga sviluppata su terreni pubblici o privati. Laddove una TEDA venga creata su quest'ultimo tipo di terreni, il promotore della zona deve giustificarne economicamente la sua istituzione e dimostrare che tutte le condizioni legali, ambientali e di altro tipo sono state soddisfatte; diversamente, laddove l'area sia di proprietà pubblica, si rende necessaria una gara d'appalto per selezionare un promotore, scegliendo tra chi è in grado di fornire le condizioni migliori per lo svolgimento dell'attività economica su quell'area¹²⁶.

Il regime fiscale agevolato previsto per le Zone di Tecnologia e Sviluppo Economico è disciplinato dalla Legge 15 maggio 2015, n. 54, che mira a favorire l'insediamento delle attività produttive, attrarre investimenti nazionali ed esteri, stimolare la crescita tecnologica e innovativa del Paese¹²⁷. Gli incentivi fiscali previsti si articolano su più livelli e coprono diverse categorie di spese, introducendo benefici tanto per gli sviluppatori delle TEDA quanto per le imprese che operano al loro interno¹²⁸.

¹²⁶ OECD, *Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans: Objectives, Features and Key Challenges*, 2017, 34.

¹²⁷ E. ZERVA, *CELIS* cit., 9.

¹²⁸ In primo luogo, le operazioni doganali relative all'ingresso e all'uscita delle merci all'interno di una TEDA sono soggette a procedure semplificate e ad una riduzione dei tempi di sdoganamento; il che facilita l'accesso ai mercati internazionali e supporta una logistica più efficiente. Per quanto riguarda la tassazione diretta, è previsto un esonero pari al 50% dell'imposta sul reddito per i primi cinque anni dall'inizio dell'attività economica, in modo da incentivare l'avvio e la stabilità delle imprese all'interno della Zona di Tecnologia e Sviluppo Economico. Le agevolazioni si estendono anche alla fiscalità indiretta; infatti, la fornitura di merci prodotte in Albania e destinate alla TEDA è considerata equivalente ad una fornitura per esportazione, con applicazione di un'aliquota IVA pari a zero. Allo stesso modo, il progetto dello sviluppatore è esente dalla tassa di impatto sulle infrastrutture, mentre le costruzioni realizzate nella zona secondo il progetto approvato godono di esenzione dalla tassa immobiliare per un periodo di cinque anni. Sono altresì previste esenzioni dalla tassa sul trasferimento della proprietà immobiliare per gli sviluppatori e gli utenti della TEDA. Un ulteriore incentivo riguarda il personale impiegato: le spese sostenute dal datore di lavoro per retribuzioni e contributi sono considerate deducibili al 150% nel primo anno fiscale; negli anni successivi, le spese aggiuntive mantengono la stessa deducibilità, incentivando così la

La combinazione di incentivi fiscali, semplificazioni doganali, sostegno alla ricerca e sviluppo rende le TEDA uno strumento legislativo versatile e multidimensionale, volto ad integrare tecnologia avanzata, modernizzare la produzione e rafforzare la competitività dell'economia albanese, in linea con il piano di sviluppo previsto dal legislatore nazionale; non si tratta solo di un'area ove vige un regime fiscale di favore, ma di un vero e proprio modello di *governance* territoriale che integra aspetti economici, logistici e tecnologici. Se quanto precede è vero, ne discende che il quadro normativo vigente mira a creare un ambiente favorevole agli investimenti, combinando vantaggi fiscali diretti e indiretti con strumenti di incentivazione alla formazione e all'innovazione, sostenendo così la crescita economica e lo sviluppo economico in Albania. Senonché, ad oggi, in Albania non esistono TEDA attive; infatti, sebbene vi siano tre aree cui è stato concesso lo *status* di TEDA¹²⁹, sono ancora in fase di sviluppo¹³⁰. Ciononostante, è necessario evidenziare che accanto alle TEDA pubbliche vi è anche una completamente privata, ossia la AFZE¹³¹, conosciuta come TEDA Albania e gestita dalla società Italdruri Elbasan.

creazione e il mantenimento di occupazione qualificata all'interno delle zone. Infine, la Legge 15 maggio 2015, n. 54 riconosce un trattamento agevolativo speciale per le attività di formazione, nonché di ricerca e sviluppo, in quanto le spese sostenute per la formazione dei dipendenti nonché per la ricerca scientifica e tecnologica sono considerate doppiamente deducibili per un periodo di dieci anni dall'inizio dell'attività di impresa. In questo modo viene rafforzato il ruolo delle zone come strumenti di sviluppo innovativo, incrementando le competenze locali e la capacità tecnologica del Paese.

¹²⁹ Spitalle, Koplik e Kashar.

¹³⁰ OECD, *Western Balkans Competitiveness* cit., p. 44; C. Sherifi e G. Turan, *Albanian Model of Free Zones* cit., p. 65. Ad ogni modo, la TEDA Kashar, sviluppata dal Comune di Tirana, rappresenta il progetto più avanzato, in quanto dovrebbe essere completata nel 2026. Una volta realizzata, è previsto che venga gestita da un'autorità amministrativa speciale, che opera sotto la supervisione del Ministero dell'Economia, del Turismo, del Commercio e dell'Imprenditoria, con un Consiglio Esecutivo che risponde direttamente al Primo Ministro. Diversamente, le altre aree sono ancora in fase di sviluppo e priva di attività operative.

¹³¹ *Albanian Free Zone Elbasan*.

Questa zona è attiva da anni e si differenzia dalle TEDA governative per essere una struttura di proprietà locale completamente operativa. L'AFZE mira alla conservazione del patrimonio architettonico del vecchio complesso industriale e alla promozione sia di tecnologie all'avanguardia, sia di pratiche sostenibili con l'obiettivo di stimolare l'occupazione locale e la crescita economica.

13. Criticità della normativa albanese

Nonostante il legislatore abbia introdotto una disciplina specifica per le Zone di Sviluppo Tecnologico ed Economico, tale normativa presenta alcune lacune sia sul piano legislativo, sia su quello applicativo; in altre parole, il contesto albanese continua a presentare una serie di criticità che limitano il pieno sviluppo delle TEDA e, più in generale, dell'attrattività del Paese per gli investitori esteri.

In primo luogo, tra i limiti esistenti è possibile annoverare il carico impositivo, che, essendo superiore alla media regionale, costituisce un forte ostacolo per le imprese che valutano il loro ingresso nel mercato albanese¹³². A ciò si aggiunga che la normativa vigente prevede agevolazioni fiscali e doganali, così come la possibilità di operare con autonomia rispetto alla giurisdizione ordinaria, ma non stabilisce linee guida vincolanti per garantire che tali benefici siano orientati ad una distribuzione territoriale equa e sostenibile.

Le difficoltà di natura fiscale sono affiancate da problemi strutturali di maggiore portata. Infatti, la persistenza di fenomeni corruttivi rappresenta

¹³² Basti considerare che l'imposta sui profitti è fissata al 15% (circa il 50% in più rispetto alla media balcanica), l'imposta sul reddito personale raggiunge il 23% e l'IVA è pari al 20%.

una barriera significativa alla certezza giuridica e alla competitività del sistema economico; analoga preoccupazione riguarda la debolezza del sistema giudiziario, la scarsa trasparenza nelle procedure di appalto pubblico e la complessità connessa al riconoscimento dei diritti di proprietà, spesso compromessi da titoli non chiari o da interferenze nelle decisioni giudiziarie. A questi fattori vanno sommate l'alta informalità dell'economia, la carenza di manodopera qualificata, aggravata dal fenomeno del *brain drain*, e la difficoltà nel trattenere talenti altamente specializzati¹³³.

Infine, un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dai ritardi nell'implementazione delle TEDA, che hanno inciso sull'attrattività delle stesse. Come detto, il Governo ha creato tre TEDA non ancora funzionanti e per le quali è alla ricerca di un investitore privato che le sviluppi e le gestisca¹³⁴. Sembra possibile affermare che per aumentare l'efficacia delle TEDA e allinearle ad obiettivi di sviluppo regionale sarebbe auspicabile introdurre criteri più selettivi nella definizione delle aree, privilegiando territori periferici o con potenziale di crescita, accompagnati da un piano infrastrutturale integrato che contempli sia reti logistiche, sia servizi essenziali per la popolazione e per le imprese. In questo modo, le TEDA potrebbero assolvere pienamente alla funzione di strumenti di sviluppo economico inclusivo, favorendo la circolazione di beni, capitali e tecnologie, contribuendo così ad una distribuzione più equilibrata delle risorse sul territorio nazionale albanese.

14. Raffronto tra la disciplina italiana e quella albanese

¹³³ N. CULKIN, R. SIMMONS, *Study of the challenges that hinder MSME development in Albania*, British Council, 2018, 14 ss.

¹³⁴ C. SHERIFI, G. TURAN, *Albanian Model of Free Zones* cit., 57 ss.

Da quanto sinora esposto emergono le divergenze esistenti tra la ZES Unica italiana e le Zone Tecnologiche e di Sviluppo Economico albanesi, che riflettono le differenti strategie normative e priorità di sviluppo dei due Paesi.

In primo luogo, non sembra possibile equiparare le TEDA alla ZES Unica italiana, in quanto la legge albanese non prevede criteri di localizzazione legati a livelli di sviluppo regionale o ad un potenziale di crescita specifico. Le TEDA possono essere istituite in qualsiasi parte del territorio senza privilegiare le aree periferiche o meno sviluppate, che inevitabilmente trarrebbero vantaggio da strumenti di riequilibrio territoriale e di sviluppo infrastrutturale; da ciò ne deriva che non vengono favoriti lo sviluppo omogeneo del Paese e la creazione di opportunità occupazionali in aree periferiche o meno sviluppate. Quanto detto trova conferma nella circostanza per cui, ad oggi, alcune delle TEDA previste sono localizzate in contesti urbani già altamente sviluppati e densamente popolati.

Per quanto riguarda il grado di allineamento con il quadro normativo europeo, in Italia la disciplina originariamente dettata e quella attualmente vigente trovano la loro giustificazione nella necessità di incentivare gli investimenti in aree scarsamente sviluppate per promuovere lo sviluppo di specifici settori economici e garantire una distribuzione equilibrata delle opportunità sul territorio. Ciononostante, è fondamentale il rispetto delle regole fissate dalla legislazione europea in tema di aiuti di Stato, nonché di coesione e sviluppo regionale. Pertanto, qualsiasi incentivo fiscale o contributo pubblico destinato alle imprese insediate nella ZES unica deve rispettare criteri di proporzionalità, trasparenza e non discriminazione, in modo da evitare distorsioni della concorrenza sul mercato interno. Al contrario, la disciplina albanese appare maggiormente flessibile, dal

momento che le aree ove creare delle TEDA non vengono individuate in base al loro livello di sviluppo o al potenziale di crescita, ma sono privilegiati ingenti investimenti di capitale, eventualmente in zone già economicamente sviluppate. Tale approccio, benché apparentemente pragmatico, limita la capacità delle TEDA di agire come leva di riequilibrio territoriale e di crescita sostenibile delle aree periferiche.

Un ulteriore aspetto su cui le due legislazioni divergono è legato al regime fiscale, dal momento che i due Stati hanno realizzato modelli distinti di incentivazione finalizzati a stimolare lo sviluppo economico e il richiamo di investimenti. Entrambi offrono vantaggi significativi, ma differiscono nelle modalità di attuazione e nelle specifiche agevolazioni previste. Le principali misure fiscali introdotte dalla ZES Unica italiana si prefiggono lo scopo di favorire gli investimenti nel Mezzogiorno, concedendo la possibilità alle imprese che operano all'interno della zona economica speciale di beneficiare di un credito di imposta. Al contrario, la normativa albanese prevede che le imprese insediate all'interno di una TEDA siano esentate dal pagamento di alcune imposte¹³⁵, riducendo significativamente la pressione fiscale e incentivando sia l'insediamento di nuove attività, sia l'espansione di quelle già presenti. Inoltre, sono previsti benefici mirati a promuovere l'innovazione e lo sviluppo tecnologico attraverso la deducibilità delle spese sostenute per attività di ricerca e sviluppo e l'incoraggiamento di investimenti nella formazione del personale¹³⁶. L'insieme di tali fattori ambisce a creare un contesto competitivo per attrarre investitori nazionali e stranieri, nonché rafforzare il tessuto industriale e tecnologico albanese; tuttavia, la possibilità di istituire una

¹³⁵ Segnatamente, l'imposta sul reddito, l'imposta sul trasferimento di proprietà immobiliare e l'IVA.

¹³⁶ Ciò al duplice scopo di stimolare l'introduzione di nuove tecnologie e processi produttivi avanzati, nonché di migliorare le competenze della forza lavoro.

TEDA in qualunque parte del territorio statale non produce un impatto positivo sull'occupazione e sulla crescita regionale. Senonché, appare fondamentale un processo di armonizzazione con il diritto europeo, soprattutto in vista di un futuro ingresso nell'UE. Infatti, la firma degli Accordi di Stabilizzazione (SAA) ha imposto a tutti i Paesi dell'Europa sud-orientale di allineare la propria legislazione al diritto dell'Unione Europea, in particolare nel settore degli aiuti di Stato e, di conseguenza, anche per quanto riguarda le zone economiche speciali¹³⁷; ciò in quanto tutti i SAA contengono un divieto generale di qualsiasi aiuto di Stato che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo determinate imprese¹³⁸. Tali accordi costituiscono uno strumento giuridico per il ravvicinamento delle legislazioni nazionali a quella dell'Unione e favoriscono l'integrazione progressiva di questi Paesi nell'UE; di conseguenza, i beni provenienti dai Paesi dei Balcani occidentali possono entrare nel mercato dell'Unione in esenzione da dazi doganali e senza restrizioni quantitative¹³⁹. Il processo di adesione dell'Albania all'UE ha avuto inizio nel giugno 2006 con la firma del suo SAA, entrato in vigore nell'aprile 2009, cui è seguita la presentazione della domanda di adesione nello stesso anno. Pur non essendo ancora uno Stato membro, l'Albania è comunque obbligata ad avvicinare la propria legislazione interna al diritto dell'Unione, obbligo che, come detto, trova la propria origine nel SAA e viene rafforzato dall'apertura dei negoziati di adesione nella Conferenza Intergovernativa del luglio 2022¹⁴⁰. Se quanto precede è vero, ne deriva che la scelta ove istituire le TEDA deve avvenire nel pieno rispetto delle regole europee, di

¹³⁷ OECD, *Tracking Special Economic Zones* cit., 34.

¹³⁸ A. GJEVORI, *State Aid Authorities in South-East Europe: developments and challenges*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 2019, 66 ss.

¹³⁹ OECD, *Tracking Special Economic Zones* cit., 26.

¹⁴⁰ E. ZERVA, *CELIS* cit., 12 ss.

modo che queste aree si trasformino da meri strumenti di incentivazione del capitale a leve efficaci di sviluppo equilibrato e competitivo.

Il confronto tra i due sistemi evidenzia le peculiarità di ciascuno di essi; sia la ZES unica italiana sia le TEDA albanesi mirano a stimolare lo sviluppo economico e attrarre investimenti, seppur con approcci differenti. La prima unisce incentivi fiscali e una *governance* centralizzata al fine di garantire trasparenza e sostenibilità degli investimenti; al contrario, le seconde puntano su esenzioni fiscali dirette per favorire l'insediamento e l'espansione delle imprese al loro interno. Il modello italiano punta sulla sicurezza, sulla trasparenza e sul controllo istituzionale, eventualmente a scapito della rapidità di attuazione; invece, quello albanese privilegia la facilità di effettuare investimenti, ma si espone quantomeno al rischio di rimanere inefficiente. Le differenze riflettono le diverse priorità dei due Paesi: l'Italia cerca di sostenere lo sviluppo territoriale in modo regolamentato, mentre l'Albania mira a stimolare una crescita economica rapida, nonché l'ingresso di nuove tecnologie e capitali esteri. Tuttavia, il richiamo di investimenti si fonda su leve differenti, legate sia al contesto giuridico-istituzionale, sia a fattori economici e infrastrutturali. In Italia, il principale punto di forza risiede nella stabilità giuridica e normativa, garantita dall'appartenenza all'Unione Europea e da un quadro regolatorio consolidato. L'attuale ZES Unica appare in grado di attrarre investimenti di medio-alto livello e con esigenze di mercato stabile. A tal proposito, basti considerare che la ZES Unica offre una connessione diretta al mercato europeo, costituendo un vantaggio strategico per le imprese che mirano alla diffusione dei propri prodotti e servizi a livello internazionale. Al contrario, l'Albania, propone un modello più flessibile e competitivo in termini di costi e fiscalità, capace di richiamare investitori interessati a delocalizzare attività produttive o a sperimentare nuovi settori industriali;

ciò sembra renderla particolarmente appetibile per le piccole e medie imprese desiderose di abbattere i costi e aumentare il proprio profitto. Lo strumento principale per attrarre investimenti esteri è costituito da un costo del lavoro molto competitivo, tra i più bassi in Europa, e da un sistema di incentivi fiscali ampio e semplificato; ciononostante, sul piano delle infrastrutture il paese delle aquile presenta ancora molte criticità dovute alla presenza di reti portuali, aeroportuali e stradali in fase di sviluppo.

Se quanto precede è vero, ne deriva che le due realtà perseguono obiettivi comuni, ossia il rafforzamento del tessuto produttivo locale e l'integrazione dell'economia nei mercati nazionali. Tuttavia, il percorso seguito appare differente: l'Italia privilegia la sicurezza e la solidità, mentre l'Albania il potenziale rendimento immediato.

15. Conclusioni

Quanto detto sinora evidenzia come le zone economiche speciali si configurino quali strumenti giuridici ed economici in grado di incidere in maniera significativa sulle dinamiche di sviluppo dei Paesi che le adottano, pur assumendo forme e finalità diverse in funzione del contesto istituzionale e politico di riferimento. Sia l'Italia sia l'Albania, nonostante le diversità delle rispettive normative, hanno riconosciuto rispettivamente nella ZES Unica e nelle TEDA un mezzo privilegiato per attrarre capitali nazionali ed esteri, incentivare la crescita industriale e stimolare l'innovazione tecnologica, anche se le modalità con cui i due ordinamenti hanno disciplinato tali istituti riflettono priorità e strategie differenti.

L'Italia, vincolata dal quadro normativo europeo sugli aiuti di Stato e ispirata a obiettivi di riequilibrio territoriale, ha elaborato un modello fortemente istituzionalizzato e multilivello, che nel corso degli anni è passato dalle ZES regionali alla recente istituzione della ZES Unica per il Mezzogiorno. Questa scelta ha segnato una svolta significativa, tanto per l'estensione territoriale senza precedenti quanto per la gestione della ZES unica stessa. Tuttavia, le potenzialità della ZES Unica si accompagnano a sfide concrete: la vastità del territorio interessato rischia di disperdere gli interventi¹⁴¹, mentre il coordinamento tra istituzioni centrali e realtà locali si presenta complesso e richiede un costante equilibrio tra uniformità normativa e valorizzazione delle peculiarità regionali. La sostenibilità di lungo periodo dipenderà dalla capacità del sistema di garantire non solo incentivi fiscali, ma anche infrastrutture, formazione del capitale umano e un tessuto imprenditoriale solido, così da trasformare i benefici immediati in crescita strutturale e duratura.

Diversamente, il modello albanese è caratterizzato da un'impostazione maggiormente flessibile, che ha individuato nelle Zone di Sviluppo Tecnologico ed Economico lo strumento principale per attrarre investimenti. La normativa albanese, pur presentando elementi innovativi, non ha legato in modo stringente le TEDA ad obiettivi di riequilibrio territoriale; tale scelta, favorisce insediamenti produttivi in aree già sviluppate e può limitare le possibilità di sviluppo delle aree più arretrate, facendo persistere squilibri territoriali. Dunque, la scelta legislativa albanese evidenzia il rischio che queste zone si trasformino in strumenti concentrati su logiche fiscali e di breve periodo, senza tradursi in reali politiche di coesione e sviluppo diffuso.

¹⁴¹ Si veda M. PIGLIUCCI, *Special Economic Zones* cit., 24, secondo cui una ZES troppo estesa può portare ad una dispersione dei benefici e ad un aumento delle disparità all'interno del territorio.

Dal confronto tra i due ordinamenti emerge chiaramente che le ZES non possono essere considerate meri strumenti di incentivazione economica, ma devono essere accompagnate da una *governance* solida, da un adeguato sistema di monitoraggio e da una visione di lungo termine che integri gli aspetti fiscali con quelli infrastrutturali, sociali e ambientali. Se l'Italia deve dimostrare la capacità della ZES Unica di generare un effettivo impatto positivo sul Mezzogiorno, evitando che gli incentivi si traducano in vantaggi transitori per le imprese senza ricadute sul tessuto economico e sociale, l'Albania è tenuta a rafforzare la propria disciplina, introducendo criteri più selettivi nella localizzazione delle zone, promuovendo uno sviluppo più equilibrato del territorio e avvicinando progressivamente la propria normativa agli *standard* europei, in coerenza con il percorso di adesione all'Unione. Le precedenti considerazioni trovano la loro giustificazione nella circostanza per cui le zone economiche speciali appaiono strumenti dal potenziale elevato, capaci di fungere da catalizzatori di investimenti e innovazione. Tuttavia, il loro successo dipende dalla capacità di non essere soltanto una *enclave* dove beneficiare di incentivi fiscali, ma di trasformarsi in un vero e proprio progetto di sviluppo territoriale. Appare necessaria la presenza di un serie di fattori interni ed esterni che includono stabilità politica, adeguate riforme istituzionali ed economiche, un sistema educativo competitivo, infrastrutture efficienti, e la definizione di priorità sociali, economiche e politiche da perseguire. In questo modo le ZES non rappresentano solo aree ove godere di vantaggi fiscali, ma diventano fondamentali per stimolare lo scambio di conoscenze, la modernizzazione delle infrastrutture e gli ecosistemi industriali integrati. Qualora siano accompagnate da una *governance* efficiente e da politiche di lungo periodo, le ZES possono diventare motori di crescita economica, innovazione

tecnologica e coesione sociale, anche al di fuori di esse. Infatti, considerato che lo scopo perseguito è quello di invertire il percorso di impoverimento di una specifica area, le ZES non possono mai essere considerate uno strumento di breve durata¹⁴².

Il raffronto operato tra la disciplina italiana e quella albanese dimostra come lo stesso strumento giuridico possa assumere configurazioni profondamente diverse, ma non esclude un futuro percorso di convergenza normativa, in cui la disciplina delle ZES potrà divenire un terreno di dialogo e di integrazione tra i due ordinamenti, in vista di una più ampia partecipazione dell'Albania al quadro giuridico ed economico europeo.

¹⁴² M. PIGLIUCCI, *Special Economic Zones* cit., 22.