

Documento di brief per i membri della **Community Ambrosetti Club**
a cura dello **Scenario Sud** di The European House – Ambrosetti

Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti

1) Premesse ed esperienze internazionali

Per Zona Economica Speciale (ZES) si intende una zona geograficamente limitata e chiaramente identificata, nella quale le aziende già operative – e quelle che si insedieranno – possono beneficiare di **speciali condizioni per gli investimenti e per lo sviluppo**.

L'OECD ha identificato **quattro diversi tipi di Zone Economiche Speciali**:

- “Zone di libero scambio” (free trade zone), presso i porti e gli aeroporti, che offrono esenzioni parziali o totali sui dazi all'import o all'export dei beni che vengono riesportati;
- “Export Processing Zone”, che offrono agevolazioni per la riesportazione di beni lavorati in loco;
- “Zone Economiche Speciali” vere e proprie, che offrono un pacchetto di incentivi, agevolazioni e semplificazioni amministrative alle imprese che stabiliscono la propria sede in una determinata area geografica, come il Mezzogiorno d'Italia (si veda il proseguo di questo documento);
- “Zone Speciali Industriali”, all'interno delle quali le agevolazioni sono limitate a specifici settori, per i quali possono essere costruite anche infrastrutture e servizi ad hoc.

Seppur con risultati molto diversi e a volte di difficile misurazione, le ZES si sono affermate nel mondo come **laboratori per l'attrazione degli investimenti** e come incubatori di innovazione, capaci di promuovere lo sviluppo produttivo e occupazionale di aree svantaggiate e/o in obiettivo convergenza. In particolare, il dibattito attorno alle potenzialità alle ZES ha conosciuto una rapida accelerazione negli ultimi decenni, soprattutto in Europa, anche e soprattutto ai fini di **contrastare la crisi economica emersa a partire dal 2007**, i cui effetti in molti Paesi – come l'Italia – non sono stati pienamente riassorbiti.

Nei Paesi dell'Unione Europea sono operative più **90 Zone Franche** (comprehensive delle Zone Economiche Speciali), alcune delle quali possono essere individuate come vere e proprie best practice nell'ambito dell'attrazione di investimenti, anche se l'Europa ha recepito con ritardo molte delle opportunità derivanti dall'adozione di questo strumento. Negli Stati Uniti le

prime ZES sono state attivate negli anni '30 per poi diffondersi in altri Paesi – in primis nell'area irlandese di **Shannon** (nel 1959) – e poi anche in Asia.

LA ZONA ECONOMICA SPECIALE DI SHANNON

In Irlanda la gestione della **Shannon duty-free Processing Zone** (SPZ) è stata affidata a un'agenzia di sviluppo regionale (la Shannon Development), allo scopo di attirare imprese dall'estero e creare nuova occupazione.

Oltre ad accordi doganali che consentono il **differimento del pagamento dei dazi sui beni importati**, la Zona Economica Speciale forniva **incentivi aggiuntivi rispetto al regime fiscale ordinario** in vigore in Irlanda, come una corporate tax pari a 12,5%, esenzioni sull'IVA gravante sulle importazioni, anche in relazione a materie prime e semilavorati (se il 75% del prodotto finale fosse stato destinato alle esportazioni). Le imprese insediate nella SPZ beneficiavano, inoltre, di aiuti finanziari a supporto di **investimenti in ricerca e sviluppo** e formazione del capitale umano.

Per poter accedere alle agevolazioni, le imprese devono ottenere una licenza sulla base dell'Irish Customs Free Airport (Amendment) Act (1958), all'interno del quale sono individuati alcuni dei requisiti da rispettare, quali la creazione di nuova occupazione e l'orientamento alle esportazioni.

Fonte: rielaborazione The European House – Ambrosetti su fonti Fondazione Nazionale dei Commercialisti e varie, 2020

Oggi oltre il 40% delle circa 4.500 ZES presenti nel mondo si trovano in Asia. In particolare, in **Cina** le ZES contribuiscono al 22% del PIL, ad oltre il 45% degli Investimenti Diretti Esteri (IDE) e al 60% dell'export.

Uno degli esempi più studiati in letteratura è quello della **ZES di Shenzhen**, la prima stabilita in Cina negli anni '80, all'interno della quale nel tempo si sono insediate prevalentemente imprese manifatturiere, fortemente orientate all'export. Shenzhen – cittadina votata alla pesca – fa oggi parte di quella che viene definita "**Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area**", il cui piano strategico prevede la creazione di una vera e propria Silicon Valley cinese, costruita attorno a tre dei dieci porti più trafficati del mondo (Shenzhen, Hong Kong e Guangzhou).

LA GUANGDONG-HONG KONG-MACAO GREATER BAY AREA

La Cina ha elaborato il piano strategico per la creazione della "Silicon Valley" cinese, denominata "**Area della grande baia Guangdong-Hong Kong-Macao**". Essa si estende su una superficie di **56.500 km²** e già oggi rappresenta circa il 12% del PIL e il 37% dell'export complessivo della Cina.

Il piano cinese prevede prima un'integrazione di tipo normativo/infrastrutturale e poi una progressiva integrazione dei mercati dell'area, caratterizzati da **diversificazione e complementarità**: mentre Hong Kong è un centro finanziario globale, Shenzhen presenta una maggiore propensione verso innovazione e startup; Guangzhou è un polo logistico e manifatturiero mentre Macao e Zhuhai nel tempo hanno sviluppato maggiormente il settore dei servizi terziari.

Il progetto prevede che l'area diventi un importante **centro globale per la manifattura di livello avanzato** e che si concentri su innovazione, servizi finanziari, trasporti, logistica e turismo, in linea con le competenze strategiche dei poli urbani che rientrano nel progetto.

Fonte: rielaborazione The European House – Ambrosetti su dati "Outline Development Plan for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area 2 e Rapporto Technology Forum Campania, 2019

In Europa, il Paese che conta il numero maggiore di ZES è la **Polonia** (14). Le 14 ZES polacche hanno permesso di raggiungere alcuni importanti risultati tra cui¹:

- attrazione di oltre 170 miliardi di Euro di investimenti fissi cumulati fino al 2015;
- nelle ZES, il tasso di disoccupazione è tra 1,5 e 2,9 punti percentuali inferiore rispetto a quello nazionale medio;
- creazione di oltre 280.000 nuovi posti di lavoro e mantenimento di più di 140.000 occupati aggiuntivi.

Proprio per i vantaggi conseguiti, il governo polacco ha deciso di **estendere gli effetti temporali delle ZES**, che dovevano cessare la propria operatività al 2020, prorogando la misura fino al **2026**.

LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI DELLA POLONIA

Istituite con la legge del 20 ottobre 1994, all'interno delle ZES polacche sono previsti diversi tipi di **sgravi fiscali ed incentivi per le nuove imprese**. Scopo primario è accelerare lo sviluppo economico, concedendo gli aiuti pubblici nel l'avvio di attività economiche innovative e ad alto impatto occupazionale. La gestione della ZES è affidata a **società controllate dal Governo o dalle Regioni**.

La prima area interessata è stata **Katowice**, la cui ZES è in vigore dal 1996. Il principale beneficio derivante dall'insediamento in una ZES è costituito da un **consistente abbattimento delle imposte sul reddito**, cui si affiancano la possibilità di ottenere lotti di terreno a prezzi favorevoli, sgravi fiscali sulla tassazione immobiliare, incentivi all'occupazione, procedure di insediamento semplificate, sostegno pubblico agli investimenti di oltre 100.000 Euro, ecc.

L'intensità degli aiuti può dipendere da diversi elementi: 1) localizzazione dell'investimento; 2) ammontare dell'investimento o entità degli oneri per l'assunzione di nuovo personale per un periodo di 2 anni; 3) dimensione dell'impresa.

Per beneficiare degli incentivi fiscali gli imprenditori devono rispettare alcune condizioni ed in particolare:

- investimento minimo: 100.000 Euro;
- durata minima dell'investimento: 5 anni;
- mantenimento per almeno 5 anni dei posti di lavoro creati.

Le Autorità polacche hanno predisposto un articolato ed efficace sistema di agenzie ed enti, da un lato, e di incentivi e agevolazioni, dall'altro, al fine di richiamare nel Paese un **numero sempre maggiore di investitori esteri**, contando anche sull'interesse desto presso gli operatori economici stranieri dalle prospettive connesse agli ingenti fondi dell'Unione Europea assegnati a Varsavia nel periodo 2007-2013 e allo svolgimento in Polonia, insieme all'Ucraina, del Campionato europeo di calcio del 2012.

Fonte: rielaborazione The European House – Ambrosetti su dati Rapporto Think Tank Basilicata 2019 e riunioni Ambrosetti Club 2019-2020

Nella maggior parte delle esperienze internazionali mappate, i principali vantaggi offerti in caso di insediamento produttivo nelle ZES sono relativi a:

¹ Fonte: Think Tank Basilicata 2018-2019, The European House – Ambrosetti.

- **regime fiscale di vantaggio**, che contempla l’abbattimento totale della tassazione su alcune tipologie di imprese;
- **procedure amministrative semplificate**;
- agevolazioni doganali, dazi ridotti su importazioni ed esenzione sulle tasse per esportazione;
- **canoni di concessione agevolati** ed esenzione o riduzione di imposte gravanti sugli immobili, tributi connessi allo smaltimento dei rifiuti, ai servizi indivisibili, ecc.;
- **contributo in conto capitale** per la realizzazione degli investimenti iniziali connessi all’insediamento produttivo;
- **deroghe alle regolamentazioni** sui contratti di lavoro ed esenzioni o riduzione degli oneri sociali sulle retribuzioni;
- **interventi infrastrutturali sul territorio interessato**, al fine di migliorarne la competitività anche in termini di logistica e movimentazione merci.

2) La situazione in Italia

In Italia le ZES sono nate con il D.L. 91/2017, a cui ha fatto seguito il **D.P.C.M. 25 gennaio 2018 n. 12** che ne ha definito le modalità, la durata, i benefici ecc. L'art. 4, comma 2 del D.L. 91/2017 definisce le ZES: "*...una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che **comprenda almeno un'area portuale** con le caratteristiche stabilite dal regolamento UE n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementativa degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa*".

Per quanto riguarda specificatamente le Zone Economiche Speciali del Mezzogiorno, in sede di progettazione, il Governo italiano ha dunque deciso che:

- la perimetrazione delle ZES dovesse includere almeno **un'area portuale compresa nella rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)**;
- la costituzione di una area ZES avvenisse mediante proposta di istituzione da parte delle **Regioni meno sviluppate** (Calabria, Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia) o **in transizione** (Abruzzo, Molise e Sardegna), così individuate dalla normativa europea (art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea);
- ognuna delle Regioni meno sviluppate potesse presentare una proposta di istituzione di ZES nel proprio territorio, o al massimo due proposte ove

siano presenti più aree portuali con caratteristiche stabilite dal regolamento europeo. Alle Regioni non in possesso di aree portuali, è stata data la possibilità di presentare istanza di istituzione di **ZES in forma associativa**, qualora contigue, o in associazione con un'area portuale avente le caratteristiche stabilite dal regolamento.

Dal punto di vista della **governance**, si era inizialmente stabilito che le ZES, una volta operative con decreto attuativo, potessero essere gestite da un **Comitato d'Indirizzo**, operante senza alcun compenso, indennità di carica, corresponsione di gettoni di presenza o rimborsi per spese di missione. Il Comitato ha il compito di assicurare gli strumenti che garantiscano la piena operatività delle aziende presenti nella ZES, l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito ZES e l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi.

Una importante novità in tema di governance è stata introdotta con la **Legge di Bilancio 2020** e il **“Piano Sud 2030 – Sviluppo e Coesione per l'Italia”**, predisposto dal Ministero per il Sud e per la Coesione Territoriale (presentato a Gioia Tauro a febbraio 2020).

Il “Piano Sud 2030” prevede che a presiedere i Comitati di Indirizzo di ciascuna ZES, deve essere un **Commissario Straordinario di Governo** e non più il Presidente dell'Autorità Portuale. Inizialmente, infatti, era previsto che il Comitato potesse essere presieduto dall'Autorità Portuale, avvalendosi del Segretario generale per l'esercizio delle funzioni amministrative e gestionali.

Nella nuova configurazione, ciascun Comitato di Indirizzo è composto in prevalenza da membri di nomina ministeriale (il Commissario Straordinario si aggiunge a due membri già nominati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al rappresentante della Regione e al Presidente dell'Autorità Portuale). Allo stato attuale i soggetti responsabili sono dunque: i Commissari Straordinari delle ZES, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Interno e l'Agenzia della Coesione Territoriale (ACT).

Oltre alle novità in tema di governance, la **Legge di Bilancio 2020**, così come confermato dal Piano Sud 2030, aveva previsto l'istituzione nei porti del Centro-Nord delle **Zone Logistiche Speciali “rafforzate”**, sostanzialmente equiparate alle ZES.

Si tratta di aree portuali in cui le imprese possono beneficiare di alcune procedure semplificate già concesse alle Zone Economiche Speciali. La Legge di Bilancio, all'art. 1, commi 61-65, spiega che i porti che non possono beneficiare delle Zone Economiche Speciali previste dal D.L. 91 del 20 giugno 2017 potranno godere delle procedure semplificate previste dall'art. 5 (lettera a del comma 1) di tale decreto. L'obiettivo è favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle Regioni in cui non si applica il Decreto per il Mezzogiorno. Il testo precisa che in ogni Regione non potrà sorgere più di una Zona Logistica Semplificata (ZLS) e che la ZLS potrà nascere solo nelle Regioni che hanno almeno un'area portuale con le

caratteristiche stabilite dal Regolamento UE 1315/2013, oppure una Autorità di Sistema Portuale.

La Zona Logistica Semplificata è stata adottata su proposta del Ministero per la Coesione Territoriale in concerto con quello dei Trasporti. Per la sua istituzione sono state applicate le procedure già previste per le Zone Economiche Speciali.

LA ZONA LOGISTICA SEMPLIFICATA DI GENOVA

L'istituzione delle Zone Logistiche Semplificate (ZLS) è diretta a favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle Regioni in cui non si applicano le disposizioni concernenti le Zone Economiche Speciali (ZES), che possono essere istituite solo nelle regioni meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea.

Nel caso di Genova e dei porti liguri, poter gestire la propria fiscalità e godere dei vantaggi fiscali e semplificazione burocratiche riconosciute alle ZLS, è un'opportunità per lo sviluppo del sistema portuale, del complessivo sistema logistico di riferimento e delle aree comunali funzionalmente connesse al porto, sulla base dei seguenti obiettivi strategici:

- qualificare la ZLS di Genova come nodo logistico internazionale;
- favorire lo sviluppo dell'integrazione logistica e produttiva dei sistemi portuali e delle piattaforme logistiche regionali e interregionali aumentando le catene del valore delle aree interessate e lo sviluppo di sistemi e sottosistemi di impresa in una logica di filiera;
- sostenere le imprese in grado di riqualificare gli ambiti di insediamento mediante valorizzazione del capitale umano e degli asset produttivi.

La proposta di attivazione della ZLS per le aree portuali e retroportuali di Genova è stata inserita in un quadro complesso ed organico di misure previste dalla **L.2018/130 (legge "Genova") a favore del sistema logistico e portuale**. L'art. 7 comma 1 prevede infatti che "Ai fini del superamento dell'emergenza conseguente all'evento¹ e per favorire la ripresa delle attività economiche colpite, ...sia istituita la Zona Logistica Semplificata – Porto e Retroporto di Genova comprendente i territori portuali e retroportuali del Comune di Genova, fino a includere i retroporti di Rivalta Scrivia, Arquata Scrivia, Novi San Bovo, Alessandria, Piacenza, Castellazzo Bormida, Ovada Belforte, Dinazzano, Milano Smistamento, Melzo e Vado Ligure". L'istituzione della ZLS ha comportato soprattutto nel 2019 una serie di agevolazioni:

- le procedure di semplificazione già previste in base alle disposizioni applicabili alle ZES (ad esempio accelerazione dei termini procedurali e adempimenti e procedimenti speciali);
- misure a sostegno dell'intermodalità per tutte le imprese che beneficiano del Ferrobonus nazionale, con applicazione di tale contributo fino alla misura doppia per il periodo 15 agosto-31 dicembre 2018;
- contributo di €4 per treno/chilometro a favore delle imprese utenti di servizi ferroviari e degli operatori di trasporto combinato (MTO); Il contributo è stato previsto per il servizio ferroviario da o verso i retroporti inclusi nella ZLS da novembre 2018 a dicembre 2019.

Fonte: elaborazioni The European House – Ambrosetti su dati Rapporto Liguria 2022 - edizione 2020

Nel Mezzogiorno sono state istituite ZES in Campania, Calabria, Ionica interregionale (Puglia-Basilicata), Adriatica interregionale (Puglia-Molise), Abruzzo e per ultima la Sicilia (Sicilia Orientale e Sicilia Occidentale), a giugno 2020. Le prime due Regioni ad aver approvato il piano attuativo sono state Campania e Calabria, con i porti di Napoli, Salerno e Gioia Tauro.

La **Legge di Bilancio 2021** prevede, per le imprese che intraprendono una nuova iniziativa economica nelle Zone economiche speciali (ZES), la **riduzione dell'imposta sul reddito derivante dallo svolgimento dell'attività nella Zona Economica Speciale del 50%** a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi. Inoltre, alle imprese che avviano un programma di investimenti di natura incrementale nella ZES, è consentito di cedere il credito d'imposta ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, anche per i costi relativi alla produzione di idrogeno rinnovabile e alla produzione e distribuzione di energia da idrogeno rinnovabile.

Il riconoscimento dell'agevolazione è subordinato al rispetto delle seguenti condizioni, pena la decadenza dal beneficio e l'obbligo di restituzione dell'agevolazione:

- le beneficiarie devono mantenere la loro attività nell'area ZES **per almeno dieci anni**²;
- le imprese devono **conservare i posti di lavoro creati nell'ambito dell'attività avviata nella ZES per almeno dieci anni**.

Sebbene già dal 9 agosto 2019 l'Agenzia delle Entrate abbia disposto la definizione delle modalità di presentazione della comunicazione per la fruizione dello “straordinario” credito d'imposta, le ZES già istituite nel Mezzogiorno d'Italia non suscitano ancora interesse per gli investitori nazionali e internazionali e, per alcune, manca ancora il piano attuativo vero e proprio.

Ciò dipende da una serie di motivi, tra cui:

- non si è ancora attuato quanto previsto nei **Piani di Sviluppo Strategico** di ciascuna ZES, in tema di infrastrutturazione e di messa in sicurezza delle aree (si veda il caso della ZES di Gioia Tauro), nonché gli opportuni investimenti nell'intermodalità necessari a garantirne piena operatività. In particolare, risulta imprescindibile potenziare e adeguare gli assi viari di connessione con le aree industriali, i porti, interporti e retroporti;
- è necessario realizzare un **Piano di Semplificazione amministrativa e burocratica**, attivando ad esempio gli Sportelli Unici per le imprese investitrici. In tal senso, il Commissario dovrebbe avere un potere autorizzativo superiore e senza veti esterni. Le semplificazioni speciali (Conferenza unificata di servizi, procedimento unico, ecc.) possono essere strumenti utili per un rilancio nel breve, ma il percorso di rafforzamento delle ZES necessita di una riforma più ampia. Essendo infatti enti sovra-istituzionali con un proprio assetto, è necessario predisporre un percorso di semplificazione strutturale, in grado di garantire un effettivo “pacchetto”

² Nella Legge di Bilancio 2020 era previsto che le imprese che beneficiano delle agevolazioni avrebbero dovuto mantenere le attività nella ZES per almeno sette anni successivi al completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti.

localizzativo di vantaggio all'investitore. Per fare ciò serve un nuovo approccio, che parta dall'identificazione di processi autorizzativi standardizzati nuovi e digitali, determinanti per l'ottenimento delle autorizzazioni in tempi rapidi (escluse quelle discrezionali), oltre che un aggiornamento e una adeguata formazione per il management della PA.;

- è necessario adottare – in tempi rapidi – **strumenti di misurazione dei vantaggi e dei risultati conseguiti in ciascuna ZES**, soprattutto quelle già costituite nel 2017, i cui piani attuativi sono già in essere.