amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudio, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani, Stefania Terracciano.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Porti franchi e zes: della mitologia e dei rischi di utilizzo improprio di una categoria di istituti vagamente definita e camaleontica

di Salvatore Villani

(Ricercatore e Professore Aggregato di Scienze delle Finanze, Università degli Studi di Napoli "Federico II")

Sommario

1. Introduzione – 1.1. I porti franchi del lusso: una forma speciale di ZES in forte espansione – 1.2. Porti franchi e ZES: i rischi legati al loro utilizzo "improprio" – 1.3. Obiettivi e struttura dell'articolo – 2. Zone franche, punti franchi e ZES: evoluzione storica degli istituti e primi tentativi di normazione – 2.1. La prima comparsa dell'istituto presso i popoli dell'antichità – 2.2. I porti franchi del medioevo e del Rinascimento – 2.3. La proliferazione delle franchigie e la diffusione della pratica del contrabbando nei porti franchi dell'Italia preunitaria – 2.4. Lo Stato italiano, i porti franchi e la questione meridionale – 2.5. I porti franchi e la politica economica del fascismo – 2.6. La forte diffusione delle ZES nel XX e XXI secolo – 3. Le ZES nell'esperienza giuridica contemporanea – 3.1. Le denominazioni e classificazioni più utilizzate in ambito nazionale ed internazionale – 3.2. Le ZES nel diritto economico internazionale – 3.3. Le ZES nel diritto tributario vigente – 3.3.1. Le zone franche doganali – 3.3.2. Le zone franche urbane – 3.3.3. Le zone economiche speciali – 3.3.4. Le zone logistiche speciali – 4. I meccanismi giuridici che hanno favorito la diffusione dei nuovi porti franchi del lusso – 4.1. Porti franchi e depositi franchi: disciplina, fondamento giuridico e caratteristiche distintive – 4.2. La riforma del codice doganale svizzero e l'incredibile ascesa dei nuovi porti franchi del lusso – 4.3. Conseguenze dell'errata interpretazione del concetto di extraterritorialità delle zone franche – 5. I *luxury free ports* e le norme europee di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo — 6. La questione della legittimità costituzionale delle agevolazioni fiscali collegate alle ZFU e alle ZES – 6.1. La differente natura delle fattispecie – 6.2. Le principali teorie sulla compatibilità tra le misure previste e le norme costituzionali – 7. Conclusioni.

Abstract

Most of the abundant literature on special economic zones (SEZs) insists on touting the potential of the instrument and on considering all types of SEZs as a model of successful public intervention. An aspect little investigated - and so far the subject of little study - concerns, however, the juridical nature of the institutions and their usual correlation, not by chance found since the most ancient times (reported since the seventeenth century AD, but dating back very probably to more ancient times), with the performance of numerous illicit activities and crimes, such as smuggling and tax evasion. This correlation effectively transforms the ZES into a tempting business opportunity for criminal and terrorist organizations, making their introduction inadvisable, without an adequate system of controls aimed at preventing criminal infiltration.

With this article we intend to analyze the aforementioned aspects in more detail, illustrating the juridical mechanisms through which a certain type of SEZ, the free port, has adapted to certain legislative dynamics (such as the evolution of the international law to combat fraud and tax evasion) and market (e.g., the demand for safe-haven assets and high-level asset management/advisory services), and has gradually transformed into a new form of tax haven (or, if you prefer, of offshore companies) capable of transforming wealth, or making it invisible, to meet the needs of the richest and of criminal and terrorist organizations.

** Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. Introduzione.

1.1. I porti franchi del lusso: una forma speciale di ZES in forte espansione

«Giganteschi musei segreti spuntano oggi in terre di nessuno, che eludono le sovranità nazionali e sbarrano l'accesso al pubblico. Sono i luoghi di stoccaggio esentasse, dove le opere – pur restando sigillate nelle loro casse – sono usate come valuta alternativa per la circolazione di capitali miliardari da una sponda all'altra del globo. Un'arte senza frontiere, intrappolata in zone di transito permanente; un'arte immune da tasse, ma non dall'obbligo di essere una risorsa, od una facciata»[1]. Con queste parole, la regista e scrittrice tedesca Hito Steyerl – attenta studiosa dell'arte contemporanea e dei suoi sviluppi nell'epoca della globalizzazione – descrive l'attuale tendenza ad utilizzare i cosiddetti "porti franchi" (*Freeports*) per effettuare investimenti speculativi e per sottrarre ingenti quantità di danaro alle legittime pretese del Fisco. Un fenomeno, questo, che caratterizza sempre più l'arte contemporanea e che ne mette interamente in discussione il ruolo, nonché il significato, nell'epoca della sua diffusione globale ed al di fuori degli spazi tradizionali[2].

Può sembrare infatti una cosa assurda o senza senso, ma oggi una grandissima quantità di opere d'arte e di altri beni da collezione (oggetti d'antiquariato, reperti archeologici, gioielli e pietre preziose, auto d'epoca, vini e *whisky* pregiati) sono custoditi all'interno di magazzini e capannoni multipiano, situati all'interno di ampie aree geograficamente delimitate (intercluse) e chiaramente identificate, considerate – per *fictio iuris* – extraterritoriali e, in quanto tali, sottoposte ad un regime doganale e/o fiscale agevolativo.

Si tratta di aree dotate di enormi depositi blindati e, sempre più frequentemente, anche di lussuosi *showroom* e salottini privati. In questi spazi, lontano da sguardi indiscreti, le opere custodite si spostano da una sala all'altra, a volte senza nemmeno essere tolte dagli imballaggi, trasformate in una mera forma di investimento alternativa, o meglio, in un "bene rifugio", utile a proteggere la propria ricchezza nei periodi di crisi economica o finanziaria e di forte instabilità dei prezzi.

---

[1] H. STEYERL, *Duty Free Art. Art in the Age of Planetary Civil War*, Johan & Levy, Monza, 2018, II di copertina.

[2] Sul significato del porto franco come modello simbolico per la comprensione delle attuali tendenze nel mondo dell'arte, vedasi l'interessantissima monorafia di John Zarobell dal titolo *Art and the Global Economy* (University of California Press, Berkeley e Londra, 2017) ed il numero speciale del 2021 della rivista «Arts»: «Queste strutture di stoccaggio, spazi fuori dalla portata del controllo normativo su opere d'arte ed oggetti da collezione, hanno iniziato a ricevere l'attenzione dei giornalisti che si sono interessati della rete *offshore* rappresentata da questi magazzini. I porti franchi operano come i conti della Swiss Bank, ma per i beni materiali; lì i ricchi possono nascondere i loro tesori esentasse. Considerare i porti franchi offre un'altra visione sulla globalizzazione del mondo dell'arte, perché qui è possibile tracciare lo sviluppo di un nuovo mezzo per seguire gli investimenti di capitale che hanno trasformato il mercato dell'arte negli ultimi decenni» (J. ZAROBELL, *Arts Special Issue "The Contemporary Art Market". Editorial*, «Arts», 10(3), giugno 2021, p. 43, traduzione dell'autore).

ISSN 2036-7821

Questa particolare forma di Zona Economica Speciale (ZES) deputata al commercio dei beni di lusso e da collezione, e per tale ragione denominata *Luxury Freeport*, sta attraversando, da tempo, una fase di forte espansione a livello mondiale: nel mondo si contano oramai migliaia di porti franchi, che offrono, oltre alla semplificazione delle pratiche commerciali e alla tradizionale possibilità di differire dazi ed oneri fiscali, elevati *standard* di sicurezza e segretezza, molteplici competenze e professionalità in campo artistico, ma anche in ambito tributario e finanziario, infrastrutture (enormi sale espositive e salottini blindati, dotati di meccanismi di regolazione automatica della temperatura e dell'umidità) e servizi particolari (di autentica, consulenza e valutazione), studiati appositamente per orientare i clienti nell'effettuazione di una corretta valutazione e gestione della propria ricchezza (*Holistic Wealth Management*).

I modelli del porto franco e della ZES sono così diventati una ghiotta opportunità di *business*, non solo per le persone più abbienti e facoltose del pianeta, ma anche per le organizzazioni criminali e terroristiche, interessate principalmente a riciclare i proventi dei reati per finanziare le loro attività[3]: il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha segnalato i porti franchi e le ZES come «una minaccia per il riciclaggio di danaro, beni o utilità di provenienza illecita ed il finanziamento del terrorismo»[4]; l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) ha pubblicato una ricerca sui pericoli di un «coinvolgimento doganale di basso livello» (*low-level customs involvement*) dei porti franchi[5]; il Parlamento europeo ne ha persino chiesto l'urgente graduale eliminazione a causa della loro evidente vulnerabilità criminale[6].

È significativo, inoltre, che l'esito della procedura di consultazione, lanciata nel febbraio 2020 dal governo del Regno Unito in merito alla proposta di introdurre otto nuovi porti franchi per rilanciare la crescita economica e stimolare gli investimenti, comprenda un'intera sezione sulla prevenzione della criminalità e della utilizzazione "impropria" di tale istituto[7], che lo trasforma, di fatto, in un nuovo strumento di pianificazione fiscale aggressiva o di paradiso fiscale[8].

---

[3] Cfr. P.M. GILMOUR, *Freeports: Innovative trading hubs or centres for money laundering and tax evasion?*, «Journal of Money Laundering Control», vol. 25, n. 1, 2021, pp. 63-71; S. WEEKS, *A Freeport Comes to Luxembourg, or, Why Those Wishing to Hide Assets Purchase Fine Art*, «Arts», vol. 9, n. 87, 2020, pp. 1-15; J. RANKIN, *Inside the Luxembourg free port storing riches for the super-wealthy*, «The Guardian», 6 luglio 2019; S. YAN, *Where the rich stash their toys*, «CNN Business», 8 aprile 2014.

[4] GAFI, *Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones*, OECD Publishing, Parigi, 2010.

[5] K. OMI, *"Extraterritoriality" of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement*, World Customs Organisation (WCO), Research Paper No. 47, September 2019, p. 26.

[6] PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale. Risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2019 sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale (2018/2121(INI))*, Bruxelles, 26 marzo 2019.

[7] Due rapporti di ricerca, compiuti per conto del Center for Financial Crime and Security Studies (CFCS) istituito presso il Royal United Services Institute for Defense and Security Studies (RUSI), hanno anche provato ad individuare il tipo di impatto negativo che l'introduzione dei porti franchi nel Regno Unito potrebbe comportare.

ISSN 2036-7821

1.2. Porti franchi e ZES: i rischi legati al loro utilizzo "improprio"

Nelle linee generali, i rischi legati all'utilizzo improprio dei porti franchi e delle ZES sono ben noti, ma si tende in ogni caso ad ignorarli e a propagandarne i soli aspetti positivi di strumento studiato per favorire il commercio internazionale e per dare impulso alla crescita economica in aree svantaggiate o sottosviluppate. Attualmente, infatti, sia i porti franchi che le zone economiche speciali (ovvero la categoria in cui i predetti *Freeports* sono notoriamente annoverati) sono considerate, da un punto di vista economico, come un nuovo efficace modello di intervento pubblico nell'economia[9], che consente di fornire una risposta a situazioni tipiche di inefficienza dei mercati e alla predominanza di logiche mono- od oligopolistiche che caratterizzano a volte ampi settori dell'economia.
La maggior parte dell'abbondante letteratura sull'argomento insiste, dunque, nel propagandare le potenzialità dello strumento[10] e nel considerare tutte le categorie di zone economiche speciali come un modello di intervento pubblico di successo, utile per promuovere lo sviluppo in un territorio disagiato dal punto di vista socioeconomico (aree depresse, degradate o in ritardo di sviluppo)[11], per rilanciare la crescita dopo periodi (anche prolungati) di crisi economica[12] e, finanche, per

---

Cfr. A. MOISEIENKO, A. REID and I. CHASE, *Briefing Paper. Free Ports, Not Safe Havens Preventing Crime in the UK's Future Freeports*, CFCS-RUSI, Londra, UK, 2020; II.DD., *Crime in Freeports: International Experience and Lessons for the UK*, CFCS-RUSI, Londra, UK, 21 maggio 2020.

[8] Dipartimento del Regno Unito per il commercio internazionale e HM Treasury, *Freeports: aumentare il commercio, i posti di lavoro e gli investimenti in tutto il Regno Unito. Risultato della consultazione*, 2020.

[9] Così C. GOLINO, *Un nuovo (efficace?) modello di intervento pubblico per i territori: il caso delle Zone Economiche Speciali come strumento di sviluppo locale*, «federalismi.it», 9, 2021, pp. 46-81.

[10] Tali potenzialità, fra l'altro, nel caso dell'Italia, sono evidentemente aumentate in seguito al mutamento delle condizioni geoeconomiche determinato dal conflitto russo-ucraino. Lo spostamento delle rotte logistiche marittime che ne è derivato ha creato, infatti, le condizioni favorevoli per un incremento del ruolo strategico del Mediterraneo e per un potenziamento delle filiere dell'economia del mare. Per il Paese si tratta di intercettare flussi commerciali e di coinvolgere il sistema produttivo nazionale in un modello di logistica integrata, il cui disegno nasce e si dipana nel bacino del Mediterraneo. Cfr., al riguardo, G. SANTILLI, *«Per le zone economiche speciali passi avanti, ora devono partire»*, Il Sole 24 Ore, 14 giugno 2022, p. 28 e V. D'APONTE, *Risorsa mare. Geografie dell'economia marittima italiana*, Aracne, Roma, 2017, pp. 89 e seguenti.

[11] In questo senso, con riferimento alle potenzialità delle ZES istituite nel nostro Paese, cfr. A. LEPORE e P. SPIRITO, *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 31(4), 2017, pp. 855-968, L. CAPPELLANI, R. PADOVANI e G. SERVIDIO, *L'attrazione degli investimenti: strumenti specifici e nuove politiche industriali*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 32(1-2), 2018, pp. 241-264, E. MANTI, *Zone Economiche Speciali. Settori di intervento, aree produttive e poli logistici per una politica industriale nel Mezzogiorno*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 33(3-4), 2019, pp. 921-962, M. PIGLIUCCI, *Le Zone Economiche Speciali nel Mezzogiorno d'Italia*, Nuova Cultura, 2019, pp. 27-42 e, più recentemente, A. GIANNOLA, *La SVIMEZ sul Quadrilatero ZES nel Mezzogiorno continentale*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 34(1-2), 2020, pp. 3-13.

[12] Così, M. D'AMICO, *Le zone economiche speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», 4, 2016, pp. 577 ss.

ISSN 2036-7821

contrastare le disuguaglianze di ricchezza, la povertà e l'esclusione sociale[13]. Anche in Italia (come mostreremo in uno dei paragrafi che seguono), sul finire del XIX secolo, si iniziò a dibattere dell'opportunità di utilizzare tale strumento al fine di ridurre i divari territoriali di sviluppo e di ricchezza[14].

Un aspetto poco indagato – e finora oggetto di scarso approfondimento – riguarda, invece, la natura giuridica degli istituti (una nuova forma di "diritto economico unilaterale") e la loro correlazione abituale, non per caso riscontrata fin dai tempi più antichi, con il compimento di numerose attività illecite e reati[15], come il contrabbando, la contraffazione e l'evasione fiscale[16]. Tale correlazione, come si è detto, trasforma le ZES in una ghiotta opportunità di *business* per le organizzazioni criminali e terroristiche, rendendone sconsigliabile l'introduzione senza predisporre un adeguato sistema di controlli volto a prevenire le infiltrazioni criminali, soprattutto nelle zone "ad elevata densità mafiosa", ovvero in quei territori in cui la presenza di queste organizzazioni è oramai radicata, sedimentata nel tempo, ed il rapporto tra visibilità ed invisibilità tende a raggiungere un certo equilibrio, tale che l'una risulta funzionale all'altra[17].

---

[13] Su questo tema, con riferimento all'esperienza indiana di attivazione delle ZES, v. A. AGGARWAL, *Promoting Special Economic Zones as a Strategy of Industrialization and Lessons Learned*, in A. GOYAL, *A Concise Handbook of the Indian Economy in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2019, pp. 276-320.

[14] Tale finalità, cui anche l'Unione Europea è obbligata a protendere la propria azione, è perseguita attualmente tramite le cosiddette "politiche di coesione", disciplinate dagli artt. 174 e ss. del Titolo XVII del Trattato TFUE. Sulle poltiche di coesione in generale, cfr. C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'uguaglianza sostanziale*, Giuffrè, Milano, 2005; S. CIMINI e M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Giappichelli, Torino, 2014; R. SAPIENZA, *La politica di coesione economica sociale e territoriale nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», 19(2-3), 2005, p. 247 ss.; F. MASTRONARDI e L. VALERIANI, *La politica di coesione nell'Europa a 27*, ESI, Napoli, 2006; V. BONCINELLI e P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI e M. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo* (parte speciale, III), II ed., p. 1999 ss., Giuffrè, Milano, 2007; M. MARINI (a cura di), Le politiche di coesione territoriale. Un confronto tra Italia e Stati Uniti d'America, Rubbettino, Soverìa Mannelli, 2017. Per un inquadramento delle agevolazioni pubbliche nel regime europeo degli aiuti di Stato e delle politiche di coesione, vedasi invece L. FERRARA, *Principio di coesione e agevolazioni pubbliche*, Aracne, Aprilia, 2012; M. INGROSSO e G. TESAURO (a cura di), *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Jovene, Napoli, 2009.

[15] Cfr., al riguardo, M. D'AMICO, *Zone economiche speciali e traffici illeciti*, «formiche.net», 7 giugno 2021.

[16] Cfr. M. D'AMICO, *Zone economiche speciali e traffici illeciti*, op. cit.; A. HALL, G.A. ANTONOPOULOS, R. ATKINSON e T. WYATT, *Duty free: Turning the criminological spotlight on special economic zones*, «The British Journal of Criminology», 20, 2022, pp. 1-18; C. HOLDEN, *Graduated sovereignty and global governance gaps: Special economic zones and the illicit trade in tobacco products*, «Political Geography», 59, 2017, pp. 72-81. Sul particolare connubio tra evasione fiscale e zone economiche speciali, vedasi anche, con riferimento specifico all'esperienza cinese, A. Fenwick, *Evaluating China's special economic zones*, «International Tax & Business Lawyer», 2, 1984, pp. 376-397 e S. GOPALAKRISHNAN, Negative aspects of special economic zones in China, «Economic and Political Weekly», 2007, pp. 1492-1494.

[17] Così R. SCIARRONE, *La mafia, le mafie: capitale sociale, area grigia, espansione territoriale*, «L'Italia e le sue Regioni», Treccani, Roma, 2015.

ISSN 2036-7821

1.3. Obiettivi e struttura dell'articolo

Col presente articolo si intende analizzare in modo più approfondito il predetto aspetto, illustrando i meccanismi giuridici attraverso i quali una determinata tipologia di ZES, il porto franco, si è adattata via via a certe dinamiche del mercato e, per effetto dell'evoluzione della normativa internazionale di contrasto alle frodi e all'evasione fiscale, si è trasformata in una nuova forma di paradiso fiscale o, se si preferisce, di società *offshore*[18]. In particolare, si analizzeranno le disposizioni normative, nonché le incongruenze e le criticità, del diritto doganale e del sistema internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio di danaro proveniente da reati che hanno consentito ai tradizionali depositi franchi doganali (*customs warehouses*) svizzeri, meglio conosciuti con la denominazione di "punti" o "porti franchi" (*free ports*), di trasformarsi gradualmente in uno strumento molto diffuso di elusione/evasione delle prescrizioni doganali e fiscali, in grado di celare la ricchezza – rendendola persino "invisibile", se necessario – e di trasformarla (da finanziaria a non, o quasi), per rispondere alle esigenze di diversificazione, "ripulitura" e/o di occultamento di soggetti dotati di ingenti e complessi patrimoni o di gruppi criminali organizzati[19].

Scopo del presente contributo è, dunque, quello di fornire spunti di riflessione su un aspetto poco indagato dalla letteratura sulla disciplina giuridica dei porti franchi e, in generale, delle ZES (e tuttavia riscontrato da diversi organismi internazionali, come il GAFI, l'OMD, il World Economic Forum, l'Interpol, la Commissione ed il Parlamento dell'Unione Europea), che tradisce totalmente la *ratio* originaria degli istituti e che dovrebbe spingere a riconsiderare le norme del diritto economico (commerciale e tributario) internazionale ed i regimi giuridici nazionali che li regolano.

Tale approfondimento, fra l'altro, appare al giorno d'oggi più che mai indispensabile ed urgente, considerate le intenzioni di alcuni governi europei, come il Regno Unito e l'Italia, di utilizzare le ZES ed i porti franchi per rilanciare l'economia e per ridurre gli squilibri interni. In tali casi, in una prospettiva *de iure condendo*, sarebbe

[18] Per un approfondimento sull'utilizzo delle ZES come nuova forma di *offshore*, vedasi O. HELGADÓTTIR, *The new luxury freeports: Offshore storage, tax avoidance, and "invisible" art*, «Environment and Planning A: Economy and Space», 2020. Cfr. anche G. ZUCMAN, *La richesse cachée des nations*, Éditions du Seuil et la Republique des Idées, Parigi, 2013, (trad. ita., *La ricchezza nascosta delle nazioni. Indagine sui paradisi fiscali*, add editore, Torino, 2017, in particolare, pp. 51-59). Quest'ultimo, spiegando come le sue stime della ricchezza *offshore* (ma anche la maggior parte delle stime attuali fatte da altri ricercatori) non tengano conto della ricchezza non finanziaria conservata nei paradisi fiscali, riporta un lungo elenco esemplificativo, anche se non esaustivo, delle forme di ricchezza occultate, tra le quali annovera «yatch registrati nelle Isole Cayman, opere d'arte, gioielli e oro nascosti nei porti franchi, cioè in magazzini che servono da depositi per i beni di valore» ed aggiunge: «Ginevra, Lussemburgo e Singapore ne hanno uno: al loro interno i grandi dipinti possono essere conservati e venduti esentasse, cioè senza dazi doganali o Iva, e in modo anonimo, addirittura senza vedere la luce del sole».

[19] Su questo tema, si vedano J. DELLA TORRE, *Zone franche e infiltrazioni criminali: una sfida globale tra modelli interni virtuosi e recenti standard di tutela sovranazionali*, «Sistema penale», 1, 2020, pp. 165-195; R. GALULLO e A. MINCUZZI, *Porti franchi dell'Est Europa «buco nero» per riciclaggio ed evasione*, «Il Sole 24 Ore», 6 novembre 2018.

ISSN 2036-7821

consigliabile un atteggiamento più critico e prudente verso tale forma di intervento pubblico, che vanta molte potenzialità, ma presenta anche altrettante criticità. Esiste infatti il rischio concreto di favorire il compimento di determinati reati e, con essi, l'infiltrazione nell'economia e nella società civile di pericolose organizzazioni criminali e terroristiche[20]. Le ZES ed i porti franchi nascono per realizzare diversi obiettivi (facilitare il commercio; attrarre investimenti diretti esteri; creare nuovi posti di lavoro; accelerare lo sviluppo economico di determinati territori e, allo stesso tempo, supportare una più ampia strategia di riforma economica del sistema Paese; sperimentare nuove policies, da espandere poi a livello nazionale in caso di successo), che possono produrre innumerevoli effetti positivi capaci di innescare, in certi casi, un circolo virtuoso che valorizza le potenzialità dei territori. In determinati territori, tuttavia, le agevolazioni concesse per raggiungere gli scopi predetti potrebbero finire per destare l'interesse della criminalità e di gruppi terroristici, facendo nascere condizioni favorevoli allo svolgimento di traffici illeciti e, in alcuni contesti, una vera e propria comunanza di interessi economici tra amministratori pubblici locali e crimine organizzato. *De iure condendo* è dunque consigliabile una certa cautela poiché, come si suol dire, *multam saliens incitat unda sitim* (Ovidio, *Remedia Amoris*, 632), ovvero «gli spruzzi delle onde causano una forte sete», e la sete di certo non manca, com'è noto, alle organizzazioni sopra citate[21].

Il lavoro si articola come segue. È sintetizzata, in primo luogo, l'evoluzione storica degli istituti e dei primi tentativi di normazione degli stessi (par. 2), con una particolare attenzione al pericolo del loro utilizzo a fini illeciti (evasione fiscale, contrabbando, frodi doganali) – segnalato fin dal XVII sec. d.C., ma risalente con molta probabilità ad epoche più antiche – e alla rilevanza delle suddette fattispecie nell'esperienza giuridica contemporanea (cfr. par. 3). In secondo luogo, si analizzano i fattori – sia di natura economica, sia giuridica – che hanno favorito l'affermazione, dapprima in Svizzera e poi in tutto il mondo, dei *luxury free ports* (i cc.dd. «porti franchi del lusso»), una nuova generazione di porti franchi concepita su misura per le esigenze dei collezionisti di opere d'arte, beni archeologici e di altri beni di lusso (par. 4). Nel par. 4.1 sono in particolare rappresentati la disciplina, il fondamento giuridico ed i principali elementi di distinzione fra i tradizionali "punti" o "porti franchi" (*free ports*) svizzeri, i "depositi franchi" ed i cc.dd. "depositi doganali aperti" (gli Open *Customs Warehouses*), la cui scatenata concorrenza ha portato, assieme alla

[20] Anche nel caso inglese si è fatto notare come tra i luoghi prescelti per l'istituzione degli otto nuovi porti franchi vi siano località dove la criminalità organizzata è fortemente radicata. Cfr. F. VARESE, *Regno Unito, otto aree offshore per fare concorrenza a Dubai e Singapore*, «La Repubblica», 10 marzo 2021.

21 Sulla concreta esistenza dei rischi suddetti, v. già M. D'AMICO, *Zone economiche speciali e traffici illeciti*, *op. cit.*, A. HALL, G.A. ANTONOPOULOS, R. ATKINSON e T. WYATT, *Duty free: Turning the criminological spotlight on special economic zones*, op. cit. e F. VARESE, *Regno Unito, otto aree offshore per fare concorrenza a Dubai e Singapore*, op.cit..

ISSN 2036-7821

riforma del codice doganale svizzero del 2005, alla decadenza dei primi e alla rapida ascesa dei *luxury freeports*. Nel par. 4.2 sono invece illustrate le conseguenze pratiche generate dall'attribuzione alle zone franche del carattere della "extraterritorialità", che deriva da un'errata interpretazione di una norma di diritto tributario internazionale contenuta nell'Allegato Specif. D, Capitolo 2, (d'ora in poi, ASD2) del *Protocollo aggiuntivo alla Convenzione per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali* (Convenzione "riveduta" di Kyoto – Bruxelles, 26 giugno 1999: d'ora in poi, CRK). Nel par. 5 è poi sintetizzato il quadro giuridico delle norme (europee ed internazionali) in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, valutandone al tempo stesso l'efficacia nel contrastare l'utilizzo a fini "impropri" dei sopra menzionati *luxury free ports*. Nei paragrafi successivi si è provato infine a verificare (cfr. par. 6) se le fattispecie previste nell'ordinamento italiano possono essere considerate come legittime forme di agevolazione fiscale, compatibili con i principi costituzionali di uguaglianza (art. 3 della Costituzione italiana) e di capacità contributiva (art. 53, co. 1, Cost.)[22], e se nell'attuale disciplina delle stesse sono contemplate adeguate misure di prevenzione e di contrasto dei tentativi di infiltrazione delinquenziale nel quadro dell'economia legale; dalla lettura della predetta normativa risulta, infatti, che le varie forme di agevolazione da essa previste «favoriscono coloro che ne sono destinatari non in ragione della loro ridotta attitudine alla contribuzione, ma in forza di quella sorte di variabile esogena che è lo stato di degrado/sottosviluppo socioeconomico del territorio prescelto»[23]; è lecito dunque chiedersi se il fatto di dover svolgere un'attività imprenditoriale in aree degradate o svantaggiate, ove solitamente si riscontra anche un maggior rischio d'infiltrazione mafiosa, possa giustificare un trattamento fiscale di favore da parte del legislatore oppure ciò sia sconsigliabile, considerata l'attuale inadeguatezza delle misure di prevenzione e contrasto delle infiltrazioni criminali ed il conseguente pericolo che le suddette agevolazioni siano

[22] Primi approfondimenti sulla questione della legittimità giuridica delle agevolazioni fiscali previste per le nuove iniziative imprenditoriali intraprese nelle ZES, o collegate allo svolgimento di un'attività economica in un determinato territorio, sono contenuti in C. BUCCICO, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, «Diritto e pratica tributaria», 79(1), 2008, pp. 105-142, F. FICHERA, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, «Rassegna Tributaria», 6, 2014, P. BARABINO, *Le zone franche nel diritto tributario*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 19-55 ed infine in A. GIOVANARDI, *Sulla ragionevolezza delle agevolazioni fiscali collegate allo svolgimento dell'attività economica in un determinato territorio: dalle zone franche urbane alla riduzione dell'imposta sul reddito per le nuove iniziative imprenditoriali nelle zone economiche speciali*, «Giurisprudenza delle imposte», 3, 2021, pp. 1-18. Per una più ampia riflessione, teorica ed applicativa, sulla metodologia da adottare per una corretta individuazione della *ratio legis* collegata ad una misura agevolativa e dei criteri da adottare per effettuare una verifica di compatibilità della stessa coi principi costituzionali di uguaglianza e capacità contributiva, vedasi invece S. FIORENTINO, *Il diritto ai regimi di vantaggio: l'agevolazione fiscale*, in A. CARINCI e T. TASSANI (a cura di), *I diritti del contribuente. Principi, tutele e modelli di difesa*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, pp. 351-379.

[23] A. GIOVANARDI, *Sulla ragionevolezza delle agevolazioni fiscali collegate allo svolgimento dell'attività economica in un determinato territorio*, op. cit., p. 17.

ISSN 2036-7821

percepite da imprese malavitose o "condizionate" dalla criminalità organizzata. Il lavoro si chiude con un quadro riepilogativo dell'analisi effettuata e con alcune considerazioni conclusive (par. 7).

2. Zone franche, punti franchi e ZES: evoluzione storica degli istituti e primi tentativi di normazione

Non è questa la sede opportuna per una ricostruzione storica, che pure oggi riscuoterebbe un enorme interesse, sulle origini dei porti franchi e degli istituti giuridici ad essi affini (punti, città e scale franche, depositi franchi, parchi industriali, zone industriali e zone economiche speciali). Una storia generale dei porti franchi non è stata infatti mai scritta finora, anche perché le idee intorno a questo istituto sono molto spesso confuse e la terminologia utilizzata alquanto incerta. Può essere utile, tuttavia, ricordare qui brevemente le vicende ed i principali provvedimenti normativi che ne hanno delineato la disciplina nel nostro paese, poiché l'Italia è stata la prima nazione in cui i porti franchi si sono in modo più imponente affermati, a partire dall' inizio dell'Età Moderna, mentre pare che solo successivamente si siano diffusi in Europa e nel resto del mondo. Una sintetica ricostruzione storica è utile, inoltre, a mostrare come tali istituti possono diventare – e sono molto spesso diventati, nei secoli passati – centri di diffusione del contrabbando e di altre frodi fiscali.

2.1. La prima comparsa dell'istituto presso i popoli dell'antichità

Secondo le ricostruzioni più note ed accreditate, si ha «notizia di stabilimenti analoghi ai porti franchi nei secoli più lontani della storia del commercio per mare»[24]. Questi "stabilimenti" sorsero in vari paesi sotto l'impulso di speciali circostanze ed al fine di agevolare lo sviluppo del commercio, terrestre e marittimo. Attualmente, tuttavia, essi hanno perso molte delle caratteristiche che avevano in origine, al punto che, considerando anche la promiscuità ed indeterminatezza della terminologia utilizzata, è difficile darne una definizione. Si parla prevalentemente di porti, di depositi, di punti "franchi", ovvero di zone sottratte all'applicazione del regime doganale e/o fiscale ordinario, confondendo spesso un termine con l'altro. La necessità di far chiarezza in questa "torbida materia" ha addirittura rallentato il compimento di importanti lavori di studio[25]. Una cosa però è certa: si tratta di istituti che hanno riscosso grande importanza nella vita dei traffici dei secoli passati e nuovo, singolare interesse stanno guadagnando ai nostri giorni, anche nelle economie sviluppate come il Regno Unito, ove l'attuale governo sta lavorando ad un piano speciale per istituire otto nuovi porti franchi.

[24] B. MINOLETTI, *I porti franchi*, op. cit., p. 23.
[25] B. MINOLETTI, *I porti franchi*, op. cit., p. 4.

ISSN 2036-7821

Zone franche, caratterizzate da regimi regolatori, amministrativi e doganali speciali esistevano, dunque, anche al tempo dei Fenici[26], degli Egizi, dei Greci[27] e degli antichi Romani[28]. Uno dei primi porti franchi fu infatti istituito nel 167 a.C., in Grecia, con il consolidamento del potere imperiale romano nell'area euro-mediterranea[29]: l'isola di Delo, importante centro di culto (Greci provenienti da tutto il mondo ellenico si radunavano nell'isola per adorare il dio della luce diurna, Apollo, e la sorella gemella Artemide, dea della luce notturna), abitato già durante l'età cicladica e tardo-micenea, fu proclamato porto franco, aperto a tutti i mercanti, allo scopo di distruggere l'economia della rivale isola di Rodi. Con la distruzione di Corinto (146 a.C.), infatti, grazie all'eccezionale posizione geografica e allo speciale regime fiscale, la piccola isola di Delo acquisì sempre maggiore importanza, fino a divenire il *maximum emporium totius orbis terrarum*, ovvero il più grande centro commerciale del mondo allora conosciuto.

Le zone franche, comunque, sono antichissime ed in molti casi è quasi impossibile determinare l'epoca della loro istituzione e/o attivazione. Sulle tracce di Giovanni Cappellari della Colomba[30] (Ministro Generale delle Gabelle del Regno d'Italia ed autore di un ampio rapporto sulla situazione delle dogane nei primi anni dell'unificazione), si può affermare che già i Cartaginesi avevano provveduto a facilitare i traffici marittimi con agevolazioni tributarie[31] e che l'introduzione della bolla a cauzione, per mezzo della quale si scambiavano rapidamente le mercanzie nel porto di Pergamo, deve farsi risalire a Quinto Mucio Scevola, giureconsulto romano che amministrò in maniera esemplare la provincia d'Asia e che ridusse a sistema lo *ius civile*, definendo ed organizzando sistematicamente tutto il complesso dei negozi e degli istituti giuridici che ne facevano parte.

2.2. I porti franchi del medioevo e del Rinascimento

Il primo porto franco italiano di cui vi è testimonianza scritta fu istituito nel 1197, quando Enrico VI di Svevia, imperatore del Sacro Romano Impero, re dei Romani e di Sicilia, concesse ai Messinesi l'importantissimo privilegio, allo scopo di

[26] Cfr. R.C. THOMAN, *Free ports and foreign-trade zones*, Cornell Maritime Pr/Tidewater Pub, Centreville (Maryland, USA), 1956.

[27] Cfr. L. CASSON, *The Grain Trade of the Hellenistic World*, «Transactions and Proceedings of the American Philological Association», 85, 1954, pp. 168-187).

[28] Cfr. ancora B. MINOLETTI, *I porti franchi*, op. cit., p. 116 e F. CARTECHINI, *I magazzini generali, i punti franchi e i silos*, in G. ROTA (a cura di), *Biblioteca di ragioneria applicata. Enciclopedia metodica di amministrazione e contabilità*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1913, vol. VIII, pp. 167-168.

[29] Cfr. J. Hasebroek, *Staat und Handel im Alten Griechenland*, J.C.B. Mohr, Tubinga (Germania), 1928.

[30] Cfr. G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine, i monopoli governativi e i dazi di consumo in Italia*, Firenze, 1866, pp. 64-67.

[31] Ricordiamo che, nella geografia commerciale del Mediterraneo, la rotta Cartagine-Roma (la via del grano per l'annona) ebbe un ruolo fondamentale per tutto il periodo storico compreso all'incirca tra il III/IV secolo fino al VII. Cfr., sul punto, A. AUGENTI, *Città e porti dall'Antichità al Medioevo*, Carocci, Roma, 2021.

ISSN 2036-7821

incrementare i traffici con l'Oriente e di assicurare prosperità alla sola città dell'isola che lo aveva sostenuto incondizionatamente nella lotta contro Tancredi d'Altavilla. La disposizione fu, infatti, una vera e propria garanzia per lo sviluppo economico della città (legato al commercio di vari prodotti di transito, ma soprattutto all'esportazione della seta), perché conteneva molteplici immunità e consentiva l'importazione e l'esportazione di qualsiasi genere di merce, senza il pagamento di dazi o di altre tasse e gabelle. Il privilegio concesso a Messina ebbe, tuttavia, una storia alquanto travagliata. Esso, infatti, venne abolito durante il periodo spagnolo, ma fu poi ripristinato ad opera dei Borboni, che provarono a ridare stimolo ai traffici commerciali che avevano assicurato alla città tanta prosperità. Il porto franco di Messina venne quindi nuovamente istituito nel 1784, esteso nel 1848 a tutta la città, e fu definitivamente abolito nel 1879[32].

Non essendo questa la sede adeguata per una ricostruzione storica dettagliata, si può comunque affermare che i porti franchi si svilupparono storicamente in Italia nel tardo Rinascimento, quando la competizione per attrarre commerci dalla fiorente sfera atlantica spinse alcuni stati ad aprire i loro porti ai mercanti stranieri e alle loro merci, ma solo successivamente, e cioè nei secoli XVII e XVIII, assunsero una forma simile a quella che conosciamo oggi affermandosi più che altro nel bacino del Mediterraneo. Quando poi, a causa delle grandi scoperte geografiche, il centro dei traffici marittimi si spostò sul versante atlantico dell'Europa, vari governi accordarono strategicamente ad alcune città la completa franchigia doganale e ad altre vasti magazzini extraterritoriali: la prima "città franca" dell'Età moderna (1492-1789) fu Livorno (1547), elevata in tal modo dai Medici a centro del commercio levantino; seguirono Napoli (1633), Ancona e Messina (1732).

2.3. La proliferazione delle franchigie e la diffusione della pratica del contrabbando nei porti franchi dell'Italia preunitaria

Particolarmente degne di essere ricordate sono, poi, le zone franche doganali istituite in molti porti degli stati italiani preunitari: caratteristiche del Regno delle due Sicilie erano le "scale franche", porti nei quali non si era obbligati a pagare la tassa di ancoraggio e si aveva la facoltà di differire il pagamento (dapprima di tre, poi di due anni) dei dazi doganali; nelle cosiddette "dogane di assegna" dello Stato pontificio ed in quelle "di deposito" di Bologna, Pontelagoscuro e Foligno erano riconosciute speciali franchigie per il deposito, l'inoltro e la riesportazione delle merci.

Ricordiamo che Napoli, dal 1633, era "scala franca", ovvero non vi si pagavano i diritti di deposito delle merci per un anno ed erano previsti particolari privilegi per i negozianti napoletani, britannici ed olandesi. La Napoli spagnola era, infatti, non

[32] Sulla storia del porto franco di Messina vedasi, in particolare, I. FAZIO, *Il porto franco di Messina nel lungo XVIII secolo. Commercio, fiscalità e contrabbandi*, Viella, Roma, 2021.

ISSN 2036-7821

soltanto un florido centro culturale, ma anche una delle piazze commerciali più fiorenti: i livelli di produzione partenopei erano alquanto frenetici, specialmente nel comparto tessile, e la moderna flotta mercantile poteva competere brillantemente con Siviglia e le Fiandre.

Celebri sono anche le "Leggi Livornine", ovvero gli ordinamenti del porto di Livorno, creato nella seconda metà del secolo XVI e riordinato definitivamente nel marzo del 1675. Tali leggi furono promulgate dal granduca di Toscana Ferdinando I de' Medici, al fine di richiamare a Livorno una popolazione attiva, in grado di favorire lo sviluppo economico della città ed il commercio marittimo nel Granducato di Toscana. Ricordiamo, infatti, che erano indirizzate ai mercanti di qualsivoglia nazione venuti ad abitare nella vicina città di Pisa o nel porto di Livorno, ai quali garantivano libertà di culto e di professione, esenzione dalle tasse, acquisto agevolato di alloggi, annullamento dei debiti e di altre condanne per almeno 25 anni ed un regime doganale di vantaggio per le merci immagazzinate negli stabilimenti del porto e destinate ad essere riesportate.

Questi esempi indussero molti altri porti e città italiane a seguire l'esempio di Napoli e Livorno. Occorre tuttavia osservare che una grande diversità di caratteristiche esiste fra i numerosi "istituti di franchigia" che nel corso dei secoli furono creati per stimolare i traffici commerciali o lo sviluppo economico di determinate aree del paese. Tale diversità è dovuta, molto probabilmente, alla varietà delle ragioni storiche della loro creazione ed alla natura delle legislazioni vigenti nei singoli stati preunitari.

Con la proclamazione del Regno d'Italia anche questa materia doveva subire, necessariamente, un processo di unificazione. Fu così che, dopo un lungo e vivace dibattito, svoltosi presso la Camera dei Deputati mentre era ministro delle finanze Quintino Sella, venne deliberata la radicale abolizione di tutte le franchigie, un'abolizione causata anche dal desiderio di favorire l'affermarsi del diverso istituto dei magazzini generali, allora di gran moda[33], ma soprattutto dal timore di alimentare il contrabbando ed altri tipi di frode a danno dell'Erario statale[34].

Nel Regno di Napoli, il contrabbando e le frodi doganali – lungi dal configurarsi come una devianza di alcuni soggetti – sembrava «costituire una pratica connaturata alle relazioni commerciali transnazionali, secondo alcuni la *condicio sine qua non* della

[33] Scriveva infatti l'Errera: «Invero i portofranchi, colle istituzioni che li accompagnano, sono destinati a perire tutti ed è ai magazzini generali, alle fedi di deposito e alle note di pegno che si devono ormai assuefare gl'italiani! Rientrino tutti nell'ampia cerchia del diritto comune, sdegnando di ravvoltolarsi nelle viuzze dei monopoli» (cfr. A. ERRERA, *Il porto franco,* Tip. Dell'Associazione, Firenze, 1870, p. 44).

34 Sul ruolo di spazi istituzionalizzati come quelli del porto franco nell'incrementare i traffici illeciti ed in particolare il contrabbando, v. I. FAZIO, *Soggetti, spazi e istituzioni urbane nel contrabbando di sale tra Sicilia e Regno di Napoli fra guerre napoleoniche e restaurazione*, «Archivio Storico Messinese», 100, 2019, pp. 1-14.

ISSN 2036-7821

loro sussistenza»[35]. Il controllo della frontiera marittima del Regno era reso impraticabile dalla radicata consuetudine dell'esenzione dalla visita doganale a bordo per i bastimenti delle "nazioni più favorite", prevista nei trattati seicenteschi stipulati dalla Spagna. Le irregolarità erano molteplici e totalmente disattese risultavano le minuziose istruzioni doganali, che imponevano accuratamente la registrazione di ogni passaggio delle merci (dall'immissione allo sballamento e al passaggio ai magazzini dei mercanti, o dall'uno all'altro magazzino) e la consegna al loro effettivo titolare, onde evitare il diffuso ricorso ai prestanome.

Tali fenomeni, lungi dall'essere un'esclusiva del Regno di Napoli, furono comunque una pratica diffusa e si verificarono per tutto il Settecento e l'Ottocento, destando in quasi tutto il paese una certa preoccupazione[36]. In diversi documenti storici si fa menzione degli innumerevoli abusi perpetrati nelle "città franche"[37] e, anche in questo campo, il caso di Livorno è emblematico[38]. Con la pace di Lunéville (stipulata

[35] Sulla diffusione del contrabbando fra Settecento ed Ottocento nei principali porti urbani italiani (alcuni dei quali erano anche porti franchi) vedasi: per Napoli, A. CLEMENTE, *Quando il reato non è "peccato": il contrabbando nel Regno di Napoli tra conflitti diplomatici, pluralismo istituzionale e quotidianità degli scambi (XVIII secolo)*, «Quaderni storici», 48(143), 2013, pp. 358-394, S. SCIARROTTA, *L'Antico Regime e il contrabbando tra accentramento delle funzioni e privilegi: Napoli e Cava*, in P. CALCAGNO (a cura di), *Per vie illegali. Fonti per lo studio dei fenomeni illeciti nel Mediterraneo dell'età moderna (secoli XVI-XVIII)*, Soveria Mannelli 2017, pp. 43-58 e P. CALCAGNO, *Fraudum. Contrabbandi e illeciti doganali nel Mediterraneo (sec. XVIII)*, Milano 2019, pp. 163-166; per Messina, I. FAZIO, *Il porto franco di Messina nel lungo XVIII secolo. Commercio, fiscalità e contrabbandi*, op. cit., 2021 e ID., *Soggetti, spazi e istituzioni urbane nel contrabbando di sale tra Sicilia e Regno di Napoli fra guerre napoleoniche e restaurazione*, op. cit., 2019; per Livorno, S. MARZAGALLI, *Formes et enjeux de la contrebande et de la fraude à l'époque napoléonienne*, in M. FIGÉAC-MONTHUS e C. LASTÉCOUÈRES (a cura di), *Territoires del'illicite: ports et îles. De la fraude au contrôle (XVIe-XXe siècles)*, Armand Colin, Paris, 2012, pp. 189-201, S. FETTAH, *Les consuls de France et la contrebande dans le port franc de Livourne à l'époque du Risorgimento*, in «Revue d'histoire moderne & contemporaine», 482, 2001, pp. 148-161 e ID., *Contrabbando e tensioni sociali a Livorno tra Settecento e Ottocento*, in A. ADDOBBATI e M. AGLIETTI, *La città delle nazioni. Livorno e i limiti del cosmopolitismo (1566-1834)*, Pisa University Press, Pisa 2016, pp. 201-216; per Trieste, D. ANDREOZZI, Croissance et économie licite, illicite et informelle à Trieste au XVIIIe siècle, in M. FIGÉAC-MONTHUS e C. LASTÉCOUÈRES (a cura di), *Territoires del'illicite: ports et îles. De la fraude au contrôle (XVIe-XXe siècles)*, op. cit., 2012, pp. 173-187; per Venezia, J.C. HOCQUET, *Sovranità e contrabbando. Venezia e la lotta al contrabbando del sale sul mare, in città e sulla Terraferma*, in L. ANTONIELLI, S. LEVATI (a cura di), *Contrabbando e legalità: polizie a difesa di privative, diritti sovrani e pubblico erario*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016, pp. 97-110, e P. CALCAGNO, *Fraudum. Contrabbandi e illeciti doganali nel Mediterraneo (sec. XVIII)*, op. cit., pp. 195-218; per Genova, P. CALCAGNO, *La lotta al contrabbando nel mare "Ligustico" in età moderna. Problemi e strategie dello Stato*, «Mediterranea. Ricerche storiche», 20 (2010), pp. 479-532 e ID., *Fraudum. Contrabbandi e illeciti doganali nel Mediterraneo (sec. XVIII)*, op. cit., pp. 45-72; per Civitavecchia ivi, pp. 99-121.

[36] Cfr. sul punto B. MINOLETTI, *I porti franchi*, op. cit., pp. 97-105.

[37] Sempre a proposito dei traffici illeciti compiuti in molte città franche, in una *Petizione dei commercianti genovesi in favore del nuovo progetto di legge per la istituzione dei punti franchi nelle principali città del regno* del 1875, si legge: «Queste città franche presentano quindi non solamente l'incongruenza che i loro cittadini non pagano per questi generi alimentari quei balzelli cui vanno soggetti i cittadini delle altre città, ma rendono anche assai difficile la vigilanza doganale per impedire che, dall'interno della città franca, le merci soggette a dazio passino all'interno dello stato senza il pagamento di queste contribuzioni, per via di contrabbando».

[38] Persistenti episodi di contrabbando e di frode afflissero, in verità, anche altre città franche, come Genova e Venezia. La loro diffusione era probabilmente dovuta al fatto che tali fenomeni rappresentavano una necessità legata alla sopravvivenza degli strati della popolazione più poveri. La riscossione dei tributi era infatti affidata a

ISSN 2036-7821

nel febbraio del 1801 fra la Prima Repubblica francese ed il Sacro Romano Impero da Giuseppe Bonaparte e Johann Ludwig Josef von Cobenzl, rispettivamente) e l'istituzione del Regno di Etruria, Napoleone sperò di ottenere il pieno controllo del porto di Livorno e di privare così gli Inglesi di uno sbocco importante per i loro prodotti. Le autorità locali (nel caso specifico, il governatore di Portoferraio, Carlo De Fisson) si rifiutarono, tuttavia, di riconoscere le norme del Trattato, in quanto non sottoscritti dal granduca di Toscana, e Portoferraio, pur crescendo enormemente in importanza e modernità (grazie alle infrastrutture create e alla valorizzazione delle miniere di ferro di Rio Marina), divenne il rifugio di immigrati e contrabbandieri. Fu così che il fenomeno del contrabbando ed altre tipologie di frodi doganali si diffusero in maniera esponenziale fino a coinvolgere la gran parte della popolazione di Livorno: dalle testimonianze delle forze dell'ordine dell'epoca riferite all'estate del 1810 risulta, ad esempio, che ogni giorno venivano sorprese con merci di contrabbando diverse migliaia di persone; fra questi, anche preti, conduttori di carrozze e carri, donne che si fingevano incinte e doganieri corrotti[39].

2.4. Lo Stato italiano, i porti franchi e la questione meridionale

Il periodo di libertà economica che accompagnò la nascita ed il consolidamento dello Stato italiano ebbe, comunque, una vita molto breve[40] e l'istituto del porto franco entrò gradualmente in crisi. Già sul finire del XIX secolo si iniziò, tuttavia, ad acquisire consapevolezza dei divari esistenti fra Nord e Sud del paese (nei consumi, nella capacità produttiva, nella dotazione di infrastrutture, ecc.) ed emerse l'esigenza di favorire lo sviluppo economico delle aree più arretrate e/o disagiate, nelle quali gli "impulsi" industriali tendevano a decadere e a ridursi. Si iniziò, conseguentemente, a dibattere dell'opportunità di utilizzare a tal fine lo strumento del porto franco, considerando che la sua funzione essenziale era proprio quella di incentivare il libero commercio – e, tramite quest'ultimo, lo sviluppo economico – di aree arretrate e/o sottosviluppate, perché divise od isolate dal resto del territorio nazionale.

società private che, essendo guidate dalla logica del profitto, «non esitavano a perpetrare ogni abuso ed irregolarità verso i cittadini […]. Le bande di contrabbandieri godevano della complicità e della simpatia delle popolazioni, vessate dagli appaltatori delle "gabelle" e della protezione di alti funzionari» (G. FAVALE., A. NICALI, *Storia delle dogane: profili storici della politica doganale italiana*, Ministero delle finanze, Roma, 1997, pp. 7-9).

[39] Cfr. L. FRATTARELLI FISHER, *Abolizione del porto franco. Contrabbando di massa nella città di Livorno*, «Port News», 9 luglio 2018, trascrizione dell'intervento pronunciato nel corso della Giornata internazionale di studi *L'ammiraglio Napoleone*, tenutasi il 20 marzo 2015 a Livorno nell'Auditorium della Camera di Commercio.

[40] L'indirizzo liberista iniziale, seppur temperato da alcune deroghe imposte dalle necessità finanziarie dello Stato (che portarono a colpire parecchie voci di importazioni con dazi doganali, benché i gettiti derivanti dai dazi di confine non rappresentassero allora una voce preminente fra le entrate) venne praticamente mantenuto fino al 1878. Cfr., al riguardo, MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, III. *Problemi monetari e commercio estero*, I. *Relazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1946, p. 277.

ISSN 2036-7821

La "quistione de' porti franchi" veniva ad assumere una notevole importanza per il Mezzogiorno, ma anche per l'intera nazione, considerata l'influenza che tale istituto ha da sempre esercitato sulla ricchezza e sulla prosperità delle nazioni[41]. Intorno al progetto di Carlo Afan De Rivera di riorganizzare tutta l'area flegrea (con la creazione di un grande lazzaretto a Miseno, di un deposito per le derrate a Pozzuoli e l'istituzione di uno scalo portuale franco a Nisida) e di dotare Napoli del «più grande emporio commerciale del Mediterraneo» si accese, infatti, una vivace polemica che vide impegnati illustri economisti meridionali, come Matteo De Augustinis e Lodovico Bianchini[42], nonché altri protagonisti della vita politica e culturale del Meridione, come Mauro Luigi Rotondo[43], Jules Millenet[44] e Michele Solimene.
Le più consapevoli posizioni riformiste affermavano la necessità di una serie di riforme che puntassero ad ottenere il riequilibrio delle risorse mediante la leva dell'imposizione fiscale (le più autorevoli espressioni di questo indirizzo furono rappresentate da Nitti, Fortunato e De Viti De Marco). Prevalse, tuttavia, l'orientamento più moderato, che invocava una semplice azione diretta dello Stato in aree specifiche e da tale orientamento (rappresentato da Salandra, Sonnino e Gianturco) trassero ispirazione alcune "leggi speciali" che consentirono di tradurre in atto l'auspicato intervento meridionalistico[45].
In tale contesto, prese vita l'intervento speciale diretto a favorire il "risorgimento economico" del Mezzogiorno e fu promulgata la legge n. 351 dell'8 luglio 1904, che istituiva la zona franca di Napoli. Tale disciplina aveva carattere eccezionale e non poteva essere presa a modello per una eventuale legislazione sulle zone franche in Italia. Il problema dei porti franchi si ripresentò, così, in modo concreto, allorquando il legislatore italiano dovette affrontare le conseguenze della Prima guerra mondiale e del nuovo indirizzo di politica economica intrapreso dal governo fascista.

2.5. I porti franchi e la politica economica del fascismo

41 Cfr. M. DE AUGUSTINIS, *De' Porti-franchi e della influenza di essi sulla ricchezza e prosperità delle nazioni*, R. Manzi, Napoli, 1833.

42 Cfr. C. AFAN DE RIVERA, *Considerazioni su i mezzi da restituire il valore proprio a' doni che ha la natura largamente conceduto al Regno delle Due Sicilie*, 2 voll., Stamperia e Carteria del Fibreno, Napoli, 1832; M. DE AUGUSTINIS, *Dei porti franchi*, «Il Progresso delle scienze, delle lettere e delle arti», vol. XIII, 1836, pp. 236-242; L. BIANCHINI, *Sul progetto di un porto franco a Nisita e di un lazzaretto da peste a Miseno: alquante considerazioni*, Napoli 1834.

43 M.L. ROTONDO, *Su la scala-franca sui lazzaretti. Riflessioni di M. L. Rotondo*, Tipografia Flautina, Napoli, 1836.

44 J. MILLENET, *Reflexions sur un project concernant la fondation d'un lazaret brut a Mysene, et d'une douane de scala franca a Naples par Jules Millenet, membre correspondant de la societe de statistique de Marseille*, Napoli, 1835.

45 Il governo italiano, seguendo questo orientamento, adottò provvedimenti che istituivano zone industriali in numerose località, sia portuali che interne, delle quali intendeva favorire il rifiorimento economico, come Napoli (1904), Venezia Marghera (1917), Roma San Paolo (1919), Trieste (1928), Messina, Reggio Calabria e Villa San Giovanni (1917), Pola (1929), Livorno (1929), Bolzano (1934), Ferrara (1936) e, infine, Apuania (1938).

ISSN 2036-7821

Una prima normazione complessiva della materia si ebbe in epoca fascista, verso la fine degli anni Venti, con l'emanazione del Regio decreto legge n. 2395 del 22 dicembre 1927, convertito nella Legge n. 3115 del 2 dicembre 1928 (*Istituzione dei porti franchi*). Il governo di allora, considerata l'urgente ed assoluta necessità di provvedimenti che agevolassero la circolazione delle merci ed i traffici commerciali, consentiva la concessione di franchigie di durata trentennale ai maggiori porti italiani (Savona, Genova, Livorno, Napoli, Bari, Brindisi, Ancona, Venezia, Trieste, Fiume, Palermo, Messina, Catania e Cagliari). Scopo dichiarato del provvedimento era quello di ampliare il retroterra dei porti suddetti e di aiutarli a fronteggiare la concorrenza loro mossa, in quel particolare periodo storico, da Marsiglia e dai porti del Nord Europa[46]. Tuttavia, tale generoso provvedimento incontrò grandissime difficoltà di attuazione e, in conseguenza dei mutati orientamenti della politica economica nazionale[47], si finì per lasciarlo inattuato, anche per quei porti che, al contrario, ne avrebbero senza dubbio tratto giovamento. In sostituzione dei porti franchi, si scelse così – con regio decreto n. 726 del 17 marzo 1938 – di ammettere la sola istituzione dei depositi franchi, un istituto più limitato e corrispondente ad «una sorta di zona franca in tono minore»[48], e dei cosiddetti magazzini generali, anch'essi con finalità agevolative, ma contraddistinti da una «funzione prevalentemente creditizia»[49].

Dopo la Prima guerra mondiale, infatti, l'indirizzo della politica commerciale del nostro Paese mutò, ma non si tradusse in un brusco mutamento della politica doganale e neppure si può sostenere che abbia condotto, in generale, a restrizioni degli scambi con l'estero. Al contrario, si può affermare che negli anni immediatamente successivi alla Prima guerra mondiale, come nell'anteguerra, la politica commerciale italiana fu, in linea di massima, costantemente intesa a favorire lo sviluppo delle relazioni internazionali.

---

[46] Cfr. la relazione ministeriale con la quale il decreto legge fu stato presentato alla Camera per la conversione.

[47] Sulla politica economica (in particolare, commerciale e valutaria) italiana nel periodo tra le due guerre, cfr. A.O. HIRSCHMAN, *Memoria sul controllo dei cambi in Italia*, in ID., *Potenza nazionale e commercio estero. Gli anni Trenta, l'Italia e la ricostruzione*, trad. italiana a cura di P.F. Asso e M. De Cecco, Il Mulino, Bologna, 1987; G. TATTARA, *La persistenza dello squilibrio dei conti con l'estero dell'Italia negli anni Trenta*, in *Ricerche storiche per la Banca d'Italia*, III, *Finanza internazionale, vincolo esterno e cambi. 1919-1939*, Laterza, Roma-Bari, 1993; S. LA FRANCESCA, *La politica economica del fascismo*, Laterza, Roma-Bari, 1972 e F. BIENTINESI, *La politica commerciale italiana fra le due guerre mondiali*, 1919-1939, tesi di dottorato di ricerca in Storia economica, XI ciclo, Università di Pisa, Facoltà di Economia, a.a. 1999-2000. Per un quadro delle politiche adottate dai maggiori paesi industrializzati nello stesso periodo, cfr. C.P. KINDLEBERGER, *La grande depressione nel mondo 1929-1939*, Etas, Milano, 1982; M. De Cecco, a cura di, *L'Italia e il sistema finanziario internazionale. 1919-1936*, Laterza, Roma-Bari, 1993, e B. EICHENGREEN, *Gabbie d'oro: il "Gold standard" e la grande depressione. 1919-1939*, Laterza, Roma-Bari, 1994.

[48] B. MINOLETTI, *I porti franchi*, op. cit., pp. 13-16.

[49] B. MINOLETTI, *I porti franchi*, op. cit., pp. 17-19.

ISSN 2036-7821

La guerra e la successiva crisi economica del '29 avevano senza dubbio determinato un mutamento della situazione economica europea (ai venti Stati prebellici se n'erano aggiunti altri otto, con un aumento considerevole delle frontiere doganali e dell'instabilità politica; i sistemi monetari erano saliti da nove a ventitré; l'industrializzazione aveva subito un po' ovunque, in Europa, forti incrementi, determinando la necessità di aumentare la protezione delle industrie emergenti, in Italia per gran parte tecnicamente arretrate, e dell'intero comparto agricolo, costretto anch'esso da svariati fattori – come la concorrenza transoceanica ed una indispensabile esigenza di intensificazione delle colture – ad un rapido adeguamento tecnico[50]) e tale mutamento aveva comportato, di riflesso, in quasi tutti i paesi, l'intensificazione delle misure protezionistiche. Vi fu, pertanto, anche una corrispondente soppressione o riduzione dell'estensione di istituti, quali le zone ed i porti franchi, la cui funzione essenziale era, notoriamente, quella di dare più ampio respiro al commercio con l'estero e di conferire alle merci la massima libertà di movimento. Non vi fu, tuttavia, una netta chiusura verso questa categoria di strumenti e nemmeno verso altri istituti affini ai porti franchi, come i depositi franchi ed i magazzini generali, che erano – come si è spiegato – istituti più "limitati", ma connotati da una «funzione prevalentemente creditizia»[51].

La politica commerciale italiana, pur mirando a tutelare lo sviluppo delle attività considerate indispensabili per l'esistenza e per la resistenza della nazione, continuò a perseguire il fine di agevolare ed estendere gli scambi commerciali con l'estero. Nell'apparentemente unificante parola d'ordine dell'autarchia fascista convergevano, infatti, obiettivi diversi e confliggenti, cui si raccordavano interessi economici e politici differenti e, soprattutto, vere e proprie strategie di politica economica alternative l'una all'altra. In particolare, si contrapponevano una visione più "tradizionalista e moderata" della politica economica – convinta che era necessario potenziare al massimo le partite attive della bilancia dei pagamenti e tra queste, in primo luogo, l'esportazione[52] - ed una visione più "spregiudicata e meno legata alle regole tradizionali"[53], che propugnava un minore grado di apertura del mercato nazionale (l'idea era che una maggiore integrazione con i mercati esteri avrebbe reso l'economia nazionale troppo dipendente dal capitale internazionale e, quindi, vulnerabile alle sanzioni economiche internazionali), sostenendo che «non si può – oltre un certo segno – agire sulle esportazioni, perché qui è la volontà altrui la prevalente, cioè le condizioni che ci possono fare gli altri», mentre «si può e si deve

[50] G. MORTARA, *Sulla politica doganale italiana nel dopo guerra*, «Annali di Economia», vol. 9, n. 2, giugno 1934, p. 423.

[51] Cfr. B. MINOLETTI, *I porti franchi*, op. cit., pp. 125-139.

[52] Cfr. F. GUARNERI, *Imperativo categorico: Esportare!*, in «Commercio», gennaio 1938.

[53] Cfr. A. GAGLIARDI, *Il ministero per gli Scambi e valute e la politica autarchica del fascismo*, «Studi Storici», Anno 46, No. 4, Oct. - Dec., 2005, pp. 1033-1071.

ISSN 2036-7821

agire sulle importazioni limitandone i contingenti»[54]. Nei fatti, tuttavia, sebbene gli effetti della depressione mondiale si facessero sentire e si ripercuotessero sulle relazioni economiche tra i paesi, l'Italia si sforzò in tutti i modi, nel periodo che va dal 1922 al 1932, di evitare un incremento netto dell'incidenza dei dazi sulle importazioni[55] e, con decreti reali, il Governo italiano ebbe l'autorizzazione a concedere diverse specie di agevolazioni a favore del commercio di transito nelle principali città marittime del Regno[56]. In seguito, con la legge doganale n. 1424 del 25 settembre 1940, fu conferito pieno riconoscimento normativo anche all'istituto del punto franco (art. 78), facendolo, per così dire, rientrare nel sistema doganale italiano, dopo la serie di leggi speciali che lo avevano istituito ed attivato in numerose città portuali della penisola. Furono così emanati, in rapida successione, una serie di provvedimenti legislativi che istituivano "punti franchi" nei maggiori porti italiani, ma rimasero per gran parte inattuati[57] e ripresi molti anni dopo con l'istituzione di nuove "zone franche" negli stessi porti[58].

2.6. La forte diffusione delle ZES nel XX e XXI secolo

Nel secondo dopoguerra, il modello del porto franco superò il periodo di crisi che aveva attraversato nel corso del XIX secolo per assumere diverse e più moderne forme. A livello internazionale, si andarono affermando, simultaneamente, due nuovi istituti che risultavano più adeguati alle esigenze industriali e commerciali dell'epoca: la "zona franca" (o "zone economica libera") e le "zone economiche speciali".

Le moderne zone franche sono nate negli anni Sessanta, allo scopo di proteggere Stati che non possedevano uno sbocco sul mare o ne possedevano solo di assai disagevoli, oppure Stati che non avevano un porto ed erano obbligati a prenderne uno in prestito per svolgervi il commercio indispensabile alla loro vita. Tali istituti avevano ed hanno, pertanto, un'importanza internazionale, riguardante la vita dei popoli e le loro relazioni, e sono costituite oramai solo eccezionalmente per volontà espressa di un solo Stato, come avveniva nel caso dei porti franchi. Più frequentemente, esse traggono origine da convenzioni, trattati ed accordi internazionali, che esprimono la volontà di due o più Stati[59].

---

[54] Archivio storico Banca di Roma, Archivio Felice Guarnieri, fasc. 1.1.1, Mussolini a Guarneri, 13 febbraio 1938 (lettera dattiloscritta). La lettera è riportata in F. GUARNERI, *Battaglie economiche fra le due guerre*, Ristampa dell'edizione del 1953 a cura di L. ZANI, Bologna, Il Mulino, 1988 (1953), pp. 787-788.

[55] Cfr. sul punto E. SERRA, *Le zone franche portuali*, op. cit., pp. 314-329.

[56] Cfr. R.D. n. 726 del 17 marzo 1938, *Testo unico delle leggi sui depositi franchi*.

[57] Fra gli altri, il d.lgs. n. 268 del 5 gennaio 1948 (Venezia), la legge n. 75 dell'11 febbraio 1952 (Napoli) e la legge n. 843 del 6 agosto 1954 (Genova).

[58] Cfr. la legge n. 202 del 12 luglio 1991, con cui si autorizzava la costituzione di una "zona franca" nei porti di Genova, Napoli e Venezia.

[59] Cfr E. SERRA, *Le zone franche portuali*, pp. 314-315.

ISSN 2036-7821

Le zone economiche speciali nascevano, invece, nei paesi in via di sviluppo, con l'obiettivo di attirare capitale e tecnologia ed avviare un processo di crescita, una volta acquisita l'indipendenza politica dai governi coloniali. L'esplosione del fenomeno si è avuta tra gli anni Sessanta ed Ottanta con la diffusione, in alcuni paesi, di strategie di sviluppo industriale orientate all'esportazione (specialmente in Asia) e con la crescente dipendenza dei produttori globali dalla produzione *offshore*. L'accelerazione della produzione internazionale, verificatasi alla fine degli anni Novanta e Duemila, e la rapida crescita delle catene del valore globali (GVC) hanno determinato una nascita di numerose nuove ZES in molti paesi.
Si prevedeva, in verità, che le regole del commercio globale, che stabilivano una limitazione degli incentivi legati alle esportazioni e la graduale eliminazione delle eccezioni a tali regole per i paesi a basso reddito, avrebbero prodotto una riduzione del numero delle ZES, in particolare delle *Export Processing Zones* (EPZ). Ciò nonostante, la tendenza in atto si è solo in parte attenuata (poiché i regimi nazionali che disciplinano questa variegata tipologia di istituti sono stati prontamente adeguati alle nuove regole, pur conservando l'offerta di base riservata alle imprese operanti nelle zone suddette) e sembra, inoltre, che l'attuale decelerazione del processo di globalizzazione dell'economia stia avendo addirittura un effetto opposto rispetto a quello atteso, in quanto molti governi di diverse aree del pianeta stanno reagendo a tali cambiamenti con l'istituzione e/o attivazione di più ZES e di nuove tipologie di ZES. Come riportato infatti nelle indagini della Banca Mondiale e dell'Agenzia delle Nazioni Unite, negli ultimi anni, le zone economiche speciali hanno ormai raggiunto la cifra *record* complessiva di circa 5.400 e sono localizzate in 147 paesi del mondo, concentrandosi per lo più in Asia, Africa, America Latina e Caraibi [60].

3. Le ZES nell'esperienza giuridica contemporanea

3.1. Le denominazioni e classificazioni più utilizzate in ambito nazionale ed internazionale

Per sgomberare il campo da equivoci ed imprecisioni nella terminologia è doveroso, preliminarmente, prendere in esame le denominazioni più utilizzate e riconoscibili nell'esperienza nazionale ed internazionale. Esiste, a tale riguardo, una necessità impellente di fare chiarezza, poiché le definizioni e classificazioni correntemente utilizzate sono spesso di matrice diversa. Alcune di esse, per esempio, considerano le ZES esclusivamente da un punto di vista economico, come uno speciale strumento di intervento pubblico nell'economia che consente di fornire risposta a situazioni tipiche di inefficienza dei mercati e alla predominanza di logiche mono- od

[60] S. TRANQUILLI, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, «Diritto dell'economia», anno 66, vol. 102, n. 2, 2020, pp. 425-461; C. BAISSAC, *Brief history of SEZs and overview of policy debates,* in T. FAROLE (a cura di), *Special Economic Zones in Africa. Comparing performance and learning from global experience*, The World Bank, Washington, DC (USA), 2011, pp. 23-60.

ISSN 2036-7821

oligopolistiche che caratterizzano a volte ampi settori dell'economia, ma che richiede al tempo stesso, per avere successo, l'intervento attivo dei governi ed una fruttuosa interazione tra le amministrazioni pubbliche ed il settore privato[61]. Altre definizioni, invece, inquadrano l'istituto nel complesso sistema del diritto economico internazionale (*International Economic Law*) e ne studiano le caratteristiche e le prospettive future di sviluppo come manifestazione della recente tendenza degli Stati a riaffermare la propria sovranità applicando il diritto interno al posto o in parallelo con il diritto internazionale del commercio e degli investimenti[62].

Non esiste, pertanto, una definizione univoca e condivisa, né una classificazione unica ed universalmente accettata delle Zone Economiche Speciali. Gli approcci più comuni le raggruppano in base a fattori chiave, quali i loro obiettivi, la loro ubicazione ed il tipo di attività che ospitano. La Banca Mondiale individua sei diverse tipologie di ZES, che vanno dalle zone di libero scambio (*Free Trade Zones*, FTZ), che offrono in gran parte agevolazioni sugli scambi commerciali, alle zone industriali di esportazione (*Export Processing Zones*, EPZ) che puntano ad incrementare le esportazioni, ai porti franchi (*Freeports*), che si pongono obiettivi di sviluppo di intere aree o regioni ed ospitano diversi tipi di attività, alle zone imprenditoriali (*Enterprise Zones*, EZ), che mirano a rivitalizzare le aree urbane[63].

Oltre alle tipologie sopra menzionate, si fanno generalmente rientrare fra le ZES anche altre forme e strumenti più specifici di supporto alle attività economiche, come:

- i parchi industriali (*Industrial Park*, IP), aree con un confine geografico delimitato, specializzate nella produzione di beni industriali e nella fornitura di servizi per la produzione industriale; il principale campo di produzione delle imprese nei parchi industriali è la manifattura ed i servizi accessori alla produzione industriale[64];
- i parchi eco-industriali (*Eco-Industrial Park*, EIP), comunità di imprese manifatturiere e di servizi alla ricerca di migliori prestazioni economiche, ambientali e sociali; i vantaggi competitivi di questi parchi derivano da soluzioni collettive volte a generare una maggiore produttività delle risorse, l'implementazione di soluzioni tecnologiche che facilitano le sinergie industriali, la collaborazione nella gestione delle fonti di energia e da pratiche

[61] Così, per esempio, R. NARULA e J. ZHAN, *Using special economic zones to facilitate development: policy implications*, «Transnational Corporations Journal», 26(2), 2019.

[62] In questo senso, v. J. CHAISSE e G. DIMITROPOULOS, Special Economic Zones in International Economic Law: Towards Unilateral Economic Law, «Journal of International Economic Law», 24, 2021, pp. 229-257.

[63] Cfr. G. AKINCI e J. CRITTLE, *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, Foreign Investment Advisory Service (FIAS), Occasional Paper, Banca Mondiale, Washington, DC, 2008.

[64] Cfr. R. GALAL, *Special Economic Zones and Industrial Parks in South Asia: An Assessment of Their Regulatory Structures*, Banca Mondiale, Washington, DC, 2021.

ISSN 2036-7821

socialmente responsabili che mirano a ridurre al minimo le esternalità negative di produzione[65];

- i parchi tecnologici (*Technology Park*, TP), organizzazioni gestite da professionisti specializzati, il cui scopo principale è quello di accrescere la ricchezza della propria comunità promuovendo la cultura dell'innovazione e la competitività delle imprese associate e delle altre istituzioni coinvolte; per raggiungere tali obiettivi, esse stimolano e gestiscono il flusso di conoscenza e tecnologia tra università, centri di ricerca, aziende e mercati, facilitando la creazione e la crescita di imprese basate sull'innovazione attraverso l'attivazione di processi di incubazione e *spin-off*[66].

In ambito europeo si distingue, inoltre, tra "zone franche extra-doganali" (come Livigno e, fino al 1°/01/2020, anche Campione, in Italia) e "zone franche doganali di diritto comunitario" (ad esempio, sempre con riferimento all'Italia: il porto franco di Trieste e quello di Venezia), di cui agli artt. 243-249 del CDU. Il territorio doganale della Comunità non coincide infatti esattamente con la somma dei territori che fanno parte del territorio geofisico della Comunità: alcune zone, pur rientrando nei diversi territori nazionali, sono escluse dal territorio doganale comunitario; altri territori, invece, sebbene non facciano parte del territorio geofisico della Comunità, sono considerati a tutti gli effetti all'interno del territorio doganale comunitario.

Esistono, poi, delle zone franche che non hanno un'esclusiva valenza doganale. Si possono infatti individuare, all'interno del territorio dell'UE, una molteplicità di zone franche istituite e/o attivate per realizzare obiettivi diversi (agevolare il commercio internazionale, incrementare la produzione e l'occupazione, velocizzare lo sviluppo economico, ecc.) tramite la concessione di agevolazioni fiscali (imposte dirette, tributi locali), vantaggi finanziari ed amministrativi per le imprese che operano al loro interno ed altre forme di incentivi di natura economica e sociale.

La dottrina giuridica tende comunque a semplificare il panorama descritto, ordinando la suddetta molteplicità di strumenti ed istituti in due macro-categorie, quella delle zone franche cosiddette "classiche", caratterizzate dall'esonero dalla tariffa doganale e, in taluni casi, dalle imposte indirette, e quella delle zone franche "d'eccezione" (zone economiche speciali, zone di produzione per l'esportazione o *export processing zones*, zone speciali industriali, zone di riconversione economica), connotate da semplificazioni burocratiche, amministrative e da importanti agevolazioni fiscali, oltreché da altri benefici di ordine economico e sociale. Anche tale classificazione può, tuttavia, risultare fuorviante, se pensiamo che oggi i regimi ZES, nonostante l'enorme varietà di fattispecie e denominazioni utilizzate,

[65] Cfr. T. TUDOR, E. ADAM e M. BATES, *Drivers and limitations for the successful development and functioning of EIPs (eco-industrial parks): A literature review*, «Ecological Economics», Vol. 61, n. 2, 2007, pp. 199-207.

[66] Cfr. D.Z. ZENG, *Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience*, PEDL Synthesis Paper Series, 1(1), 2016, pp. 1-9.

ISSN 2036-7821

potrebbero essere tutti considerati come un caso emblematico di applicazione del paradigma dello "stato di eccezione" al diritto dell'economia globale[67]. Per tale ragione, alcuni studiosi hanno proposto di adoperare la più comprensiva nozione di "zone fiscali speciali" (o *Special Tax Zones*, STZ) per ricomprendere non solo le zone franche doganali di diritto comunitario, ma anche tutte quelle aree geografiche che sono caratterizzate dalla presenza di benefici fiscali territoriali, vantaggi finanziari ed amministrativi e da altre forme di incentivi concessi alle imprese che operano o che hanno sede in un determinato territorio[68].

3.2. Le ZES nel diritto economico internazionale

Il diritto economico internazionale, vale a dire tutto l'insieme delle regole che disciplinano al giorno d'oggi i rapporti economici internazionali, sta cambiando molto rapidamente.

Il periodo di relativa crisi che l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) sta attualmente attraversando (principalmente a causa del fallimento della sua funzione negoziale) ha portato ad un proliferare di accordi commerciali regionali (i *Regional Trade Agreements*, o RTA), al di fuori del quadro dell'OMC, e ha conferito sempre maggiore rilevanza ai nuovi accordi internazionali mega-regionali (i *Mega-Regional Agreements*, o MegaRegs)[69].

Fra i "sotto-settori" del diritto economico internazionale, anche il diritto internazionale degli investimenti (e del relativo arbitrato) ha subito negli ultimi anni un duro contraccolpo. Com'è noto, un accordo internazionale sugli investimenti è un accordo tra due o più Stati che prevede diritti ed agevolazioni per promuovere gli investimenti *cross-border* privati tra gli Stati stessi attraverso la promessa di alcuni *standard* di trattamento riferibili agli investitori stranieri. Vi sono, attualmente, oltre 3.000 accordi internazionali sugli investimenti (*International Investment Agreements*, IIAs) in vigore che attribuiscono agli investimenti stranieri ampie protezioni legali – potenzialmente non disponibili ai sensi dell'ordinamento giuridico locale dello Stato ospitante – la cui efficacia è affidata ad un meccanismo di *Investor-State Dispute*

[67] Per un'analisi delle ZES come caso emblematico di applicazione dello "stato di eccezione" agambeniano quale paradigma dominante di governo delle relazioni economiche transnazionali, v. L. COTULA, *The state of exception and the law of the global economy: a conceptual and empirico-legal inquiry*, «Transnational Legal Theory», 8(4), 2017, pp. 424-454.

[68] Cfr., al riguardo, C. CIPOLLINI, *The Concept of Special Tax Zones in EU Tax Law*, «EC Tax Review», 28(6), 2019, pp. 307-321, ID., *Special Tax Zones and EU Law. Towards a new model for social cohesion policies*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen (Paesi Bassi), 2019 e P. PISTONE, J. DE GOEDE e A. LAUKKANEN, *Special Tax Zones in the Era of International Tax Coordination*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam (Paesi Bassi), 2019.

[69] Sulla la crisi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e, più in generale, sulle nuove prospettive di sviluppo del diritto economico internazionale, cfr. G. SACERDOTI, *La crisi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio - WTO: ragioni e prospettive di rilancio dopo la XII conferenza ministeriale di giugno 2022*, «Il diritto del commercio internazionale», 36(3), 2022, pp. 595-616; G. LEPRI e I. SOLMONE, *Con la crisi del Wto è in gioco il multilateralismo*, «lavoce.info», 18 novembre 2020.

ISSN 2036-7821

Settlement (ISDS) basato sugli arbitrati internazionali[70]. Quest'ultimo meccanismo, tuttavia, per effetto anche delle sempre più forti restrizioni stabilite di recente dagli Stati nazionali in violazione dei trattati internazionali, sta attraversando una profonda crisi di legittimità, che ha spinto politici e studiosi a chiedere di comprendere anche tale questione all'interno del più ampio dibattito sulla riforma del settore.

Una tendenza che finora non è stata presa in considerazione dalla dottrina, nonostante la sua crescente rilevanza da un punto di vista economico e politico, è lo sviluppo di istituti di «diritto economico unilaterale», ovvero previsti unilateralmente dagli Stati senza avviare negoziati bi- o multi-laterali con altri paesi.

In realtà, la pratica dell'«unilateralismo» nel diritto economico internazionale è antica quanto il moderno commercio estero. Lo stesso diritto commerciale internazionale è nato come disciplina giuridica, verso la fine del XVIII sec., sotto forma di liberalizzazione della politica commerciale prevista unilateralmente dall'Impero britannico. È questo il cd. «unilateralismo classico». Il caso di studio emblematico e più interessante della sopra citata apertura commerciale unilaterale è rappresentato dalla serie di eventi che hanno portato progressivamente all'abrogazione delle *Corn Laws* (le cc.dd. «Leggi sul grano») applicate nel Regno Unito tra il 1815 ed il 1846.

Un diverso paradigma di unilateralismo è emerso negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale, epoca in cui si andava affermando l'idea che la promozione del libero scambio doveva comunque ammettere un certo margine di manovra degli Stati per adottare misure unilaterali protezionistiche (cd. "unilateralismo incorporato"). Tale idea trovava un fondamento nella teoria dell'*Embedded Liberalism*, che differiva dalla scuola di pensiero liberale ortodossa per il maggior sostegno fornito al perseguimento di politiche nazionali protezionistiche. La predetta tipologia di unilateralismo ha portato allo sviluppo del diritto internazionale degli investimenti, ovvero delle numerose leggi sugli investimenti esteri (*Foreign Investment Laws*, FILs) emanate da vari paesi nel mondo, a tutela soprattutto degli interessi dei Paesi in via di sviluppo decolonizzati, dopo la proclamazione del c.d. "Nuovo Ordine Economico Internazionale" (*New International Economic Order*, NIEO)[71].

---

[70] Per ulteriori approfondimenti su questo argomento, cfr. D. MANTUCCI, *L'arbitrato negli investimenti internazionali*, in *Trattato di diritto dell'arbitrato*, diretto da D. MANTUCCI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020; F. MARELLA, *Arbitrato in materia di investimenti*, «Diritto on line», Enciclopedia Treccani, 2018; A. DEL VECCHIO e P. SEVERINO (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Cacucci, Bari, 2016; P. BERNARDINI, *L'arbitrato nel commercio e negli investimenti internazionali*, II ed., Giuffrè, Milano, 2008.

[71] Ricordiamo che la disciplina internazionale degli investimenti svolge la funzione di contemperare due opposti interessi, entrambi meritevoli di tutela:

l'interesse dello Stato di destinazione dell'investimento (cd. "Stato ospitante" o "Stato ospite") ad attrarre investimenti stranieri, al fine di rafforzare il proprio sviluppo economico, pur salvaguardando la propria sovranità sul territorio rispetto a centri di potere economico stranieri;

ISSN 2036-7821

Altre forme di unilateralismo sono state poi ammesse nella disciplina del commercio internazionale per particolari esigenze di tutela dell'ambiente (*Sustainability Unilateralism*) e della sicurezza nazionale (*National Security Unilateralism*).
I vari tipi di unilateralismo sono così diventati, gradualmente, una caratteristica distintiva del diritto internazionale del commercio e degli investimenti. Se si dovesse considerare l'unilateralismo economico come un *continuum* di diversi gradi di liberalismo, la liberalizzazione unilaterale del commercio e degli investimenti che era tipica dell'era «classica» starebbe da un lato, mentre l'«unilateralismo aggressivo», tipico del *National Security Unilateralism*, starebbe dall'altro.
L'unilateralismo delle ZES – recentemente oggetto di un vivo dibattito fra gli studiosi di diritto internazionale dell'economia[72] – si inserisce nello schema descritto, ponendosi esattamente al centro, fra i due estremi del liberalismo unilaterale e di quello aggressivo. Tale istituto rappresenta, infatti, un'altra strategia che gli Stati pongono solitamente in essere per applicare il diritto interno al posto, o in parallelo, con il diritto internazionale del commercio e degli investimenti, per incentivare il commercio e gli investimenti esteri e per fornire garanzie agli investitori stranieri. La differenza tra questa ed altre strategie di commercio estero e di promozione degli investimenti è duplice. In primo luogo, le ZES sono istituite unilateralmente dagli Stati e, in quanto tali, incarnano «un nuovo unilaterale compromesso tra Stato e mercato», che in molti casi può risultare utile per integrare l'economia nazionale nell'economia sub-regionale o globale e, per questa ragione, può essere considerato come una soluzione complementare o alternativa a quella rappresentata dai tradizionali strumenti del diritto economico internazionale[73]. Ne deriva che i regimi ZES nazionali possono essere modificati a piacimento senza dover avviare negoziati bi- o multi-laterali con altri Stati e che la loro durata è esclusivamente sotto il controllo dello Stato, mentre la risoluzione ed il ritiro dei trattati e delle concessioni internazionali sono soggetti al controllo delle norme internazionali. In secondo luogo, poi, mentre i trattati richiedono l'applicazione delle norme internazionali all'intero territorio nazionale, ciò non è richiesto nel caso delle ZES, che invece costituiscono luoghi di sperimentazione, di progettazione e, soprattutto, di innovazione, in quanto consentono agli Stati di testare e sviluppare nuove politiche pubbliche su una scala ridotta, regionale ed in certi casi anche più piccola.

---

l'esigenza dell'impresa transnazionale a ricevere una tutela internazionale rispetto ai propri assets ed ai capitali investiti nel territorio dello Stato ospite per svolgere un'attività economica di medio-lungo periodo.
Alla luce di ciò, le numerose leggi sugli investimenti esteri emanate via via da vari paesi nel mondo sono considerate come un caso di *embedded unilateralism*.

[72] Cfr. per tutti J. CHAISSE e X. JI, *The pervasive problem of special economic zones for international economic law: Tax, investment, and trade issues*, «World Trade Review», 19(4), 2020, pp. 567-588.

[73] Sulla concezione delle ZES come «nuovo unilaterale compromesso tra Stato e mercato», cfr. J. CHAISSE e G. DIMITROPOULOS, *Special Economic Zones in International Economic Law: Towards Unilateral Economic Law*, op. cit., 2021.

ISSN 2036-7821

Questo articolo non intende fornire un'analisi completa delle questioni sollevate dalle ZES ai sensi del diritto economico internazionale. Tali questioni – essenzialmente legate all'utilizzo dell'istituto in violazione delle norme giuridiche che regolano il commercio e l'applicazione dei tributi a livello internazionale – esulano, per il momento, dal nostro campo d'indagine. È stato utile, tuttavia, analizzare le caratteristiche delle ZES che rilevano per il diritto economico internazionale, perché è proprio attraverso l'analisi di queste ultime che è possibile giungere ad una più completa definizione della natura giuridica delle stesse. Si tratta, come è possibile dedurre da quanto è stato fin qui rilevato in alcuni studi di diritto economico internazionale e dalle disposizioni contenute in alcuni regimi ZES nazionali, di aree geograficamente delimitate, spesso protette fisicamente – solitamente, ma non sempre, situate al di fuori del territorio doganale del paese ospitante (ma su tale aspetto torneremo nei paragrafi seguenti per fare ulteriori precisazioni) – istituite e/o attivate unilateralmente dagli Stati, che strategicamente decidono di utilizzare il loro diritto interno, piuttosto che i tradizionali strumenti del diritto internazionale dell'economia (trattati, convenzioni internazionali, ecc.), per creare "zone di eccezione", nelle quali la loro sovranità fiscale ed amministrativa si ritira per lasciare spazio all'iniziativa dei privati e, in particolare, di tutti quegli operatori economici che possono contribuire alla crescita e/o allo sviluppo economico di un determinato territorio[74].

3.3. Le ZES nel diritto tributario vigente

[74] Attraverso l'istituzione e/o attivazione delle suddette "zone di eccezione", spiega KELLER EASTERLING nel volume dal titolo *Extrastatecraft. The Power of Infrastructure* (Verso Books, London-New York, 2014), gli Stati nazione pongono in essere una nuova strategia di governo, che consiste nella creazione di "aree di eccezionalità ibrida" o "di extralegalità legalizzata", in cui cercano di emulare il più possibile gli Stati "falliti" – ad esempio rinunciando ad esercitare la propria sovranità nazionale – per attrarre investimenti e/o risorse utili alla realizzazione delle loro politiche pubbliche. Secondo HYTO STEYERL, si potrebbe provare a descrivere tale singolare strategia di governo con la metafora fantasiosa, ma azzeccata, della "instabilità costruttiva". Tale metafora fu utilizzata per la prima volta da THOMAS ELSAESSER in un dibattito sul significato dell'opera degli artisti svizzeri Fischli e Weiss *Der Lauf der Dinge* (1987). Con l'espressione suddetta, il famoso studioso e critico cinematografico tedesco, descrisse le proprietà aerodinamiche dei *jet* da combattimento, notoriamente capaci di ottenere un vantaggio decisivo dal volare in condizioni estreme, o sull'orlo del collasso. Secondo ELSAESSER, nelle opere di Fischli e Weiss ogni sorta di cose viene spinta a perdere l'equilibrio in un collasso celebrativo, ma – com'è scritto in uno dei sottotitoli che compaiono in un video elaborato dai due artisti – «Am schönsten ist das Gleichgewicht, kurz bevor's zusammenbricht» («l'equilibrio è più bello quando è sul punto di venir meno»). Alla stessa maniera, gli Stati nazione, creano al loro interno degli "spazi" ove la loro autorità sovrana viene meno di proposito, o si ritrae, in modo da consentire il conseguimento di vantaggi decisivi in termini di investimenti e di risorse utili alla realizzazione delle loro politiche pubbliche. Per ulteriori approfondimenti, cfr. comunque I. STEYERL, *Duty Free Art. Art in the Age of Planetary Civil War*, op. cit., 2018, cap. 3, e T. ELSAESSER, *«Constructive Instability», or The Life of Things as the Cinema's Afterlife*, in G. LOVINK e S. NIEDERER (a cura di), *Video Vortex reader: responses to YouTube*, Amsterdam: Institute for Network Cultures, 2008, pp. 13-31.

.

Nel diritto tributario italiano vigente si distingue, attualmente, tra zone franche doganali (d'ora in poi, ZFD), zone franche urbane (ZFU), zone economiche speciali (ZES) e zone logistiche speciali, nella versione cosiddetta "semplificata" ed in quella "rafforzata" (d'ora in poi, rispettivamente, ZLSS e ZLSR).

3.3.1. Le zone franche doganali

Le ZFD sono porzioni del territorio doganale dell'Unione, separate dal resto di tale territorio (art. 243 del CDU)[75], che si prefiggono, come obiettivo principale, quello di favorire il commercio estero (e, congiuntamente a quest'ultimo, l'attuazione della politica commerciale dell'Unione Europea[76]), e che consistono in un regime speciale di deposito, che dà diritto a benefici fiscali limitati all'imposizione indiretta (differimento del pagamento di dazi doganali, IVA ed accise)[77] e alla sospensione delle misure di politica commerciale.

Con l'applicazione del nuovo CDU (artt. 243-249) è oggi operativo un unico regime di zona franca, quello intercluso, il cui perimetro ed i cui punti di entrata e di uscita sono sottoposti a vigilanza doganale. Tale regime speciale sostituisce quello della previgente zona franca di tipo I di cui al "vecchio" Codice Doganale Comunitario del 1992 (che d'ora in poi indicheremo con l'acronimo CDC). I depositi franchi (artt. 166 e ss. CDC) e le zone franche di tipo II (art. 168-*bis* CDC) sono stati infatti soppressi[78].

In effetti, il legislatore UE, nel *considerando* n. 50 del CDU, ha inteso evidenziare la necessità di ricondurre ad un unico regime doganale la collocazione delle merci nelle zone franche, nonché di sottoporre le stesse a controlli doganali all'entrata e relativamente alle scritture. La costituzione di una ZFD non è tuttavia soggetta all'autorizzazione di cui all'art. 211 CDU. A tal fine, è sufficiente una autorizzazione rilasciata a livello locale. L'art. 243 del CDU si limita a prevedere che siano gli Stati membri a determinare la porzione di territorio che intendono destinare a zona franca (art. 243, comma primo) e a comunicare alla Commissione europea informazioni sulle rispettive zone franche esistenti (art. 243, comma secondo). Resta valida, pertanto, la disposizione contenuta nell'art. 166 del TULD (*Testo unico delle*

[75] Si tratta, come abbiamo precisato in precedenza (v. par. 3.2), di porzioni del territorio doganale considerate escluse dallo stesso per finzione di legge e, pertanto, sottratte alla disciplina doganale ordinaria.

[76] Così L. TOSI e R. BAGGIO, *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, Wolter Kluwer-CEDAM, Milano, 2018, p. 249.

[77] Le imposte dirette (come le imposte sul reddito) non sono ovviamente contemplate dal CDU, il cui ambito di applicazione si limita al contesto doganale (per la cui delimitazione si rinvia all'art. 1, par. 1, CDU).

[78] Per un confronto tra la disciplina delle ZFD contenuta nel CDC e quella dettata dal nuovo CDU, vedasi A.F. URICCHIO, *Zone economiche speciali e fiscalità portuale tra incentivi fiscali e modelli di prelievo*, in A. BERLINGUER (a cura di), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 79-82.

ISSN 2036-7821

disposizioni legislative in materia doganale, "approvato" con D.P.R. 43/1973), secondo cui per l'istituzione di una ZFD è necessaria l'emanazione di una legge[79].

Nelle zone franche così costituite le merci introdotte:

- se non unionali, sono considerate come merci non situate nel territorio dell'Unione ai fini dell'applicazione dei dazi all'importazione e di altri oneri, come previsto dalle altre disposizioni pertinenti in vigore, nonché delle misure di politica commerciale, nella misura in cui non vietino l'entrata o l'uscita delle merci nel o dal territorio doganale dell'Unione (art. 237, comma primo, CDU);
- se unionali, possono essere vincolate al regime di deposito doganale o di zona franca in conformità ad una normativa specifica dell'Unione che lo prevede, oppure al fine di beneficiare di misure collegate alla loro esportazione, come il rimborso o lo sgravio dei dazi all'importazione (art. 237, comma secondo, CDU).

Il regime di zona franca assume «natura sospensiva ed economica», in quanto permette al titolare di differire il pagamento dei diritti relativi alle merci, favorendo così la circolazione delle merci in attesa della definitiva destinazione (immissione in libera pratica, altro regime o uscita dal territorio doganale dell'Unione)[80].

3.3.2. Le zone franche urbane

Le ZFU sono state introdotte in Italia nel 2006 (con la Legge finanziaria del 2007) ispirandosi all'omonimo istituto di origine francese delle *Zones Franches Urbanes*[81] e sono essenzialmente finalizzate a favorire, mediante l'uso della leva fiscale azionata su tributi principalmente diretti[82], la ripresa e lo sviluppo di territori colpiti da

[79] La normativa nazionale di riferimento è recata dagli artt- 164 e ss. TULD. Tale normativa è derogata con riferimento ai punti franchi situati nel Porto di Trieste, per i quali l'art. 169 del TULD fa salva la antichissima e più favorevole disciplina speciale relativa a dette aree. Cfr., al riguardo, UCKMAR, G. CORASANITI, P. DE' CAPITANI DI VIMERCATE e C.C. OLIVA, *Manuale di diritto tributario internazionale*, CEDAM, Padova, 2012, p. 405.

[80] Cfr. M. SCUFFI e F. VISMARA, *Il Codice Doganale dell'Unione. Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 2021, commento all'art. 237 CDU, p. 627.

[81] Si tratta di un istituto introdotto per la prima volta in Francia, nel 1996, finalizzato alla valorizzazione di talune aree urbane svantaggiate. Per approfondimento sull'esperienza francese, v. S. ALLEMAND, *Enterprendre dans les quartiers sensibles – L'invention des zones franches urbaines*, Parigi, Autrement, 2006. Per un confronto tra l'esperienza italiana e quella francese v., invece, B. BRUNDU, *Zone franche: sviluppi e orientamenti geoeconomici*, Franco Angeli, Milano, 2017 e 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*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 40-44.

[82] Tali agevolazioni consistono, principalmente, in esenzioni dalle imposte sui redditi, dall'imposta regionale sulle attività produttive, dall'imposta municipale propria e nell'esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente (cfr. art. 1, co. 341, della Finanziaria per il 2007).

ISSN 2036-7821

calamità naturali ed il rilancio di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio economico e sociale (cfr. art. 1, co. 340, della Finanziaria per il 2007)[83].
Istituite ai sensi dell'art. 1, co. 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), le ZFU sono state oggetto di successivi interventi normativi (ai sensi dell'art. 1, co. 561 e ss., della legge finanziaria 2008 e del Decreto Interm. 10 aprile 2013, come modificato dal Decreto Interm. 5 giugno 2017), mediante i quali sono state sono stati definiti meglio condizioni, durata, modalità di accesso e fruizione e termini di decorrenza dei benefici in cui esse si sostanziano. La circolare del Mise (Ministero dello Sviluppo Economico) n. 172230 del 9 aprile 2018 ricostruisce l'attuale quadro normativo di riferimento e fornisce i chiarimenti interpretativi delle norme che regolano le diverse tipologie di agevolazioni previste a favore delle piccole e micro imprese, e dal 2017 anche dei professionisti, localizzati nelle predette ZFU.
Si ricorda che la prima ZFU ad essere effettivamente costituita (cfr. art. 10, co. 1-bis, del D.L. 39/2009, convertito con modif. dalla L. 77/2009) è stata quella de L'Aquila, a seguito del sisma che colpì la città nel 2009. Ai sensi dell'art. 37 del D.Lgs. n. 179/2012 fu poi prevista l'istituzione ed il finanziamento di altre ZFU nel territorio delle regioni di cui all'Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Sicilia e Puglia), nonché nel territorio dei comuni della provincia di Carbonia-Iglesias[84].
Il D.L. 78/2015 ha previsto, quindi, l'istituzione di una ZFU nel territorio colpito dall'alluvione del 2014 nella provincia di Modena e in alcuni comuni colpiti dal sisma del 2012. Infine, con l'art. 46 del D.L. 24 aprile 2017, n. 50 (convertito con modif. dalla legge 21 giugno 2017, n. 96), è stata prevista l'estensione del regime delle ZFU al territorio dei comuni del Lazio, dell'Umbria, delle Marche e dell'Abruzzo colpiti dagli eventi sismici che si sono susseguiti a far data dal 24 agosto 2016. La disciplina di dettaglio è rinvenibile nella circolare n. 99473 del 4 agosto 2017, modificata ed integrata dalla circolare n. 114735 del 15 settembre 2017, oltre che dallo stesso Decreto Interm. Del 10 aprile 2013. La Legge di bilancio 2023 (art. 1, co. 746, della legge 29 dicembre 2022, n. 197) ha poi modificato l'art. 46 del sopracitato D.L. n.

[83] Sulle differenze, in termini di obiettivi perseguiti e di fondamento giuridico, tra zone franche urbane e zone franche di diritto doganale, v. già C. BUCCICO, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, op. cit., 2008.

[84] Il D.L. n. 66 del 2014 (art. 22-bis) ha autorizzato la spesa di 75 milioni di euro per il 2015 e di 100 milioni per il 2016 per gli interventi in favore delle ZFU di Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, (art. 37, co. 1, del D.L. 179/2012) delle ulteriori zone franche individuate dalla delibera CIPE n. 14 del 2009 ricadenti nelle regioni non comprese nell'obiettivo Convergenza (nell'ambito dei comuni di Cagliari, Iglesias, Quartu Sant'Elena, Campobasso, Velletri, Sora, Pescara, Ventimiglia, Massa-Carrara, Matera), nonché della zona franca del Comune di Lampedusa (istituita dall'articolo 23, comma 45, del D.L. n. 98 del 2011). Tuttavia, la tabella E allegata alla Legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014) ha disposto un definanziamento delle risorse destinate agli interventi nelle ZFU previste dall'art. 22-bis del D.L. 66/2014, che comporta la riduzione da 75 a 40 milioni di euro delle risorse disponibili per il 2015.

ISSN 2036-7821

50/2017, estendendo così al 2023 l'efficacia delle agevolazioni finora riconosciute e non fruite per i periodi di imposta 2019, 2020, 2021 e 2022.
Come si può evincere da questa breve descrizione, la storia delle ZFU italiane non ha avuto un andamento lineare. I vari governi che si sono succeduti negli ultimi tre lustri hanno fatto ricorso a questo strumento in più occasioni, ma senza mai trasformarlo in una misura di carattere strutturale, per mancanza di adeguate risorse finanziarie e per mancanza di una visione strategica sul ruolo delle aree urbane e periferiche nello sviluppo economico del Paese. Anche i destinatari delle agevolazioni sono mutati più volte nel tempo. Dapprima, si è inteso circoscriverli alle sole imprese, con esclusione ad esempio dei professionisti intellettuali. Poi, il Mise, con il sopracitato D. Interm. Del 5 giugno 2017, ha incluso anche i professionisti intellettuali tra i beneficiari delle agevolazioni previste nella normativa. Se ne deduce che le ZFU rappresentano senza dubbio un importante volano per lo sviluppo economico delle aree svantaggiate di un territorio, ma necessiterebbero probabilmente di essere più adeguatamente valorizzate e coordinate con altri strumenti di incentivazione, come le ZES e le ZLS, all'interno di un piano strategico nazionale di riequilibrio territoriale e di recupero delle aree urbane e periferiche degradate.

3.3.3. Le zone economiche speciali

Le ZES sono state istituite in Italia con il D.L. 91/2017 (cd. "Decreto per il Mezzogiorno", convertito con modificazioni dalla L. 123/2017, cui ha fatto seguito il D.P.C.M. n. 18 del 25 gennaio 2018, che ne ha definito le modalità per l'istituzione, la durata, i criteri per l'identificazione e la delimitazione delle aree, i benefici, ecc.) e sono state concepite allo scopo di favorire gli investimenti nelle aree portuali delle regioni del Mezzogiorno, notoriamente connotate da un imponente ritardo di sviluppo socio-economico rispetto al resto del Paese (cfr. artt. 4, commi 1 e 2, del D.L. 91/2017 e 2, co. 1, del D.P.C.M. n. 18 del 25/01/2018).
Più precisamente, l'art. 4, comma primo, del Decreto per il Mezzogiorno stabilisce che la *ratio* dell'istituto è quella di «favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo, in alcune aree del Paese, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese in dette aree». Nel secondo comma, primo periodo, del citato art. 4 è contenuta, invece, la definizione dell'istituto, nella accezione accolta dal nostro legislatore, e della relazione che dovrebbe collegare più ZES tra loro ed ognuna di esse ad «almeno un'area portuale». In particolare, è disposto che: «Per ZES si intende 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

ISSN 2036-7821

caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)».

Nei commi terzo e seguenti dell'art. 4 del cd. Decreto per il Mezzogiorno e negli articoli da 5 a 9 del D.P.C.M. 18/2018 sono descritte le modalità di istituzione[85] e le caratteristiche del sistema di *governance*[86] delle ZES. Aspetti questi, che, assieme a quello dei benefici fiscali concessi alle imprese già operanti nelle ZES, o che vengono ad insediarsi *ex novo* nei loro territori (di nuova istituzione), sono stati recentemente oggetto di diversi interventi di riforma, essendo generalmente considerati come aspetti-chiave, di enorme rilevanza, dai quali può dipendere addirittura il successo di questo innovativo modello di intervento nell'economia[87].

Fra i citati interventi di riforma, è doveroso ricordare:

[85] Come previsto dall'art. 4, co. 3, del D.L. 91/2017 (articolo modificato, dapprima, dall'art. 57 del D.L. 77/2021, convertito in legge n. 108/2021 e, poi, dall'art. 37 del D.L. 36/2022, convertito in legge n. 79/2022), le proposte di istituzione delle ZES possono essere presentate dalle regioni italiane economicamente "meno sviluppate" (sono quelle con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) e dalle regioni "in transizione" verso lo sviluppo economico (sono quelle con PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media europea: Sardegna, Abruzzo e Molise) individuate dal diritto comunitario ed ammissibili alle deroghe all'art. 107 del TFUE sul divieto degli aiuti di Stato che falsano o possono falsare la concorrenza nell'Unione europea. Ciascuna delle regioni citate potrà presentare una proposta di istituzione di una ZES sul proprio territorio, o al massimo due proposte, qualora in essa siano presenti solo una oppure due aree portuali con le caratteristiche previste dal Regolamento UE n° 1315 del 2013.

La domanda di istituzione deve essere corredata da un piano di sviluppo strategico dell'area, i cui contenuti sono stabiliti dal D.P.C.M. 12/2018, e va presentata al Presidente del Consiglio dei ministri dal presidente della regione (o dai presidenti delle due regioni interessate), sentiti i sindaci dei comuni che rientrano nell'area. Il Presidente del Consiglio dei ministri, verificato il piano strategico della ZES, la istituisce con un D.P.C.M. per una durata compresa fra sette e quattordici anni, prorogabile fino a un massimo di ulteriori sette anni, in relazione agli investimenti, alle attività di sviluppo di impresa da effettuare nella ZES ed all'impatto sociale ed economico atteso dall'istituzione della zona (artt. 5, 6 e 7 del DPCM 12/2018).

[86] La disciplina del sistema di *governance* prevede che l'amministrazione delle ZES sia demandata ad un Comitato di indirizzo (o direttivo) composto da un Commissario straordinario di governo che lo presiede, dal Presidente dell'Autorità portuale, da un rappresentante della regione o delle due regioni in cui si estende la ZES, di un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di uno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e di un rappresentante dei Consorzi di sviluppo industriale presenti sul territorio della ZES costituiti ai sensi della legge vigente (art. 4, comma 6, del D.L. 91/2017). L'Agenzia per la coesione territoriale supporta l'attività dei Commissari delle ZES e garantisce, sulla base degli orientamenti della Cabina di regia dele ZES (presieduta dal Ministro per il Mezzogiorno, Autorità politica delegata per la coesione territoriale e composta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro per la P.A., dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dello sviluppo economico, dai Presidenti delle regioni e delle province autonome e dai presidenti dei Comitati di indirizzo delle ZES istituite, nonché dagli altri Ministri competenti in base all'ordine del giorno), il coordinamento della loro azione e la pianificazione nazionale degli interventi in queste zone, tramite proprio personale amministrativo e tecnico a ciò appositamente destinato, con le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente (cfr. il combinato disposto di cui agli artt. 4, comma 7-quater, e 5, comma primo, lett. *a-quater)*, del D.L. 91/2017).

[87] In tal senso, cfr., per esempio, UNCTAD, *World Investment Report 2019: Special economic zones*, New York and Geneva, United Nations, 2019, pp. 126-206 e, più recentemente, S. HIDAYAT e S. NEGARA, *Special economic zones and the need for proper governance*, «Contemporary Southeast Asia», 42(2), 2020, pp. 251-275.

ISSN 2036-7821

- il D.L. n. 135 del 14 dicembre 2018 (recante *Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*), convertito in legge n. 12 dell'11 febbraio 2019, che ha introdotto la possibilità di istituire all'interno delle ZES zone franche doganali intercluse ai sensi del CDU, e dei relativi atti di delega e di esecuzione, e che, al fine di semplificare ed accelerare l'insediamento, la realizzazione e lo svolgimento dell'attività economica nelle ZES, ha disposto la riduzione di un terzo dei termini per alcuni procedimenti amministrativi, ambientali, autorizzazioni paesaggistiche, in materia edilizia, concessioni demaniali portuali, nonché il dimezzamento dei tempi per autorizzazioni, licenze, permessi o concessioni che richiedono pareri, intese e concerti di competenza di più Amministrazioni;
- D.L. n. 77/2021 (c.d. "Decreto semplificazioni"), convertito dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021, che ha aumentato il limite massimo del credito d'imposta riconosciuto alle imprese insediate nelle ZES ed ha inserito l'art. 5 bis nel decreto-legge n. 91/2017 per semplificarne il sistema di *governance* e favorire la cantierabilità degli interventi in tempi rapidi, nonché l'insediamento di nuove imprese;
- la legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio 2021), che ha introdotto una specifica agevolazione fiscale per le aziende che investono nel territorio delle ZES, vale a dire la riduzione del 50% dell'imposta sul reddito (IRES od IRPEF) a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi (cfr. art. 1, commi 173-176).

In seguito alle modifiche apportate dai provvedimenti sopra citati, alle imprese già operanti nelle ZES, o di nuova istituzione, sono dunque concesse agevolazioni amministrative (cfr. artt. 5, comma primo, e 5-bis del cd. Decreto per il Mezzogiorno) e due tipologie di agevolazioni fiscali:

1) un credito d'imposta per gli investimenti effettuati nel territorio delle ZES, commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti ed entro il limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 100 milioni di euro (cfr. art. 5, co. 2, del D.L. 91/2017); condizione per il riconoscimento del beneficio: le imprese beneficiarie non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento e dovranno continuare a svolgere la loro attività nell'area ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni (cfr. art. 5, co. 3, del D.L. 91/2017);
2) il dimezzamento dell'imposta sul reddito (IRES od IRPEF) per le nuove attività avviate da imprese nel territorio delle ZES, a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi; condizione per il riconoscimento del beneficio: le

ISSN 2036-7821

imprese beneficiarie non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento e dovranno continuare a svolgere la loro attività nell'area ZES per almeno dieci anni, conservando i posti di lavoro creati nell'ambito della stessa (cfr. art. 1, commi 173-176, della Legge di bilancio 2021).

Circa le modalità di istituzione delle ZES, è da segnalare poi, in particolare, quanto stabilito dai commi 4 e 4-bis, art. 4, del sopra citato Decreto per il Mezzogiorno: le proposte di istituzione di ZES possono essere presentate dalle regioni meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 del TFUE; ciascuna regione può presentare una proposta di istituzione di una ZES nel proprio territorio, o al massimo due proposte ove siano presenti più aree portuali che abbiano le caratteristiche previste dalla legge; le regioni che non posseggono aree portuali aventi tali caratteristiche possono presentare istanza di istituzione di una ZES solo in forma associativa, qualora contigue, o in associazione con un'area portuale. Il modello della "ZES interregionale" e quello della ZES costituita "in forma associativa" offrono opportunità estremamente interessanti. Si tratta di formule innovative che potrebbero dar luogo ad inedite e proficue forme di collaborazione, fino ad oggi presenti solo in forza di accordi commerciali bilaterali e/o commerciali, e che potrebbero consentire di valorizzare le affinità e le potenzialità dei territori e delle relative filiere di produzione e/o di distribuzione[88].

3.3.4. Le zone logistiche speciali

Analogamente alle ZES delle aree portuali delle regioni "meno sviluppate" ed "in transizione", sono poi state istituite (con legge n. 205 del 27 dicembre 2017[89]) le ZLS, alle quali si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alla procedura di istituzione delle Zone economiche speciali (di cui all'art. 4, comma 3, del D.L. 91/2017 e agli articoli da 5 a 7 del D.P.C.M. 12/2018) e le agevolazioni, fiscali ed amministrative, previste per le ZES dal citato D.L. 91/2017. L'obiettivo che il legislatore tributario si è proposto con la loro creazione è, infatti, quello di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni in cui non si applica il Decreto per il Mezzogiorno (ovvero delle regioni più sviluppate, così come individuate dalla normativa europea, ammissibili

[88] Per ulteriori approfondimenti sull'attuazione del modello di ZES interregionale, v. A.F. URICCHIO, G. CHIRONI, F. SCIALPI e P. DISO, *Le zone economiche speciali nella cornice nazionale ed interregionale*, in F. AMATUCCI e C. FONTANA, *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 27-47.

[89] In particolare, le ZLS sono state istituite e disciplinate dai commi da 61 a 65-bis dell'art. 1 della sopracitata legge 205/2017 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*), nel testo modificato dalla legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*).

ISSN 2036-7821

alle deroghe previste dall'art. 107 del TFUE: cfr. art. 1, comma 61, della legge 205/2017).
Anche le ZLS hanno, dunque, come finalità l'attrazione di investimenti nelle aree portuali. Nel territorio ad esse assegnato, deve infatti essere compresa un'area portuale avente le caratteristiche previste dal Reg. UE 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sullo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) oppure un'Autorità di sistema portuale di cui alla legge 84/1994, modificata dal D.Lgs. 169/2016 (art. 1, comma 62, della L. 205/2017)[90].
Le nuove imprese e quelle già esistenti nelle ZLS fruiscono delle agevolazioni e semplificazioni previste per le ZES dall'art. 5 del D.L. 91/2017 (cfr. par. 5.7.2.3). Le ZLS non possono godere, tuttavia, di tutti i benefici previsti per le ZES. Per quanto concerne il credito di imposta previsto dall'art. 4, comma 2, del D.L. 91/2017, il comma 64 del citato art. 1 della legge 205/2017 estende alle imprese già esistenti e di nuova istituzione operanti nelle ZLS la possibilità di usufruirne, solo se ubicate nelle zone ammissibili alle deroghe in materia di aiuti di Stato previste dall'art. 107, par. 3, lettera *c)*, del TFUE.

4. I meccanismi giuridici che hanno favorito la diffusione dei nuovi porti franchi del lusso

4.1. Porti franchi e depositi franchi: disciplina, fondamento giuridico e caratteristiche distintive

Il codice doganale unionale (CDU) classifica l'istituto della "zona franca", e con esso quello del "deposito doganale", fra i regimi doganali speciali (disciplinati agli artt. 210 e seguenti del CDU)[91], oggetto di una radicale opera di modifica che ne ha recentemente ridisegnato i contorni, sia in termini sostanziali che operativi, al fine di semplificare le norme e le procedure doganali, rendendo le singole operazioni più efficienti ed in linea con le esigenze attuali del mercato internazionale di merci.
La succitata classificazione è dunque indubbiamente funzionale agli scopi che il legislatore comunitario si è prefissato, ma risulta arbitraria e non del tutto coerente con le altre norme dell'ordinamento doganale comunitario, poiché l'istituto della

[90] Qualora in una regione ricadano più Autorità di sistema portuale di cui alla legge 84/1994, e nell'ambito di una delle dette Autorità rientrino scali siti in regioni differenti, la regione è tuttavia autorizzata ad istituire una seconda ZLS, il cui ambito ricomprenda, tra le altre, le zone portuali e retroportuali relative all'Autorità di sistema portuale che abbia scali in regioni differenti (cfr. art. 1, co. 62, della sopra citata L. 205/2017).

[91] Il concetto di zona franca, in senso propriamente tecnico – almeno all'interno dell'Unione europea – è riferito alle sole «zone franche doganali». Nel linguaggio comune, tuttavia, tale terminologia si applica a tutte quelle aree geografiche che beneficiano di agevolazioni fiscali concesse dagli Stati al fine di incentivarne lo sviluppo. Sulla distinzione tra zone franche doganali e zone franche urbane, vedasi comunque C. BUCCICO, *Il fondamento giuridico nelle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, op. cit., 2008, pp. 105-142 e P. BARABINO, *Le zone franche nel diritto tributario*, op. cit., 2020, cap. I.

ISSN 2036-7821

zona franca – così come si è evoluto nei secoli[92] – risponde notoriamente a finalità diverse da quelle dei regimi doganali[93]. Questi ultimi presuppongono, infatti, l'esistenza di un territorio doganale all'interno del quale il particolare regime previsto nel CDU possa spiegare i propri effetti; la nozione di zona franca, invece, contiene in sé la negazione stessa della nozione di territorio doganale, essendo essa assimilata – mediante una *fictio iuris* – ai territori extra-doganali. Ciò che contraddistingue una zona franca da un territorio extra doganale vero e proprio è, in particolare, il fatto che mentre la zona franca è parte integrante di un territorio doganale, sebbene interclusa in esso, i territori definiti da un ordinamento doganale come extra doganali sono esterni ad esso e non ne costituiscono parte.

Si deve tener presente, inoltre, che al sintagma stereotipato della "zona franca" corrisponde, da secoli, una "categoria camaleontica", "un caleidoscopio di forme assai diverse le une dalle altre", caratterizzate dal fatto di avere come comune denominatore fenomeni di *deficit* infrastrutturali consolidati, ragioni geografiche, storiche, demografiche o climatiche particolari, che hanno portato e portano ad individuare come opportune regole speciali di extraterritorialità doganale, o comunque deroghe al regime tributario ordinario, nonché vantaggi di natura finanziaria ed amministrativa (procedure semplificate)[94].

All'interno di tale ampio *genus*, si ritrova la specie particolare della "zona franca doganale", la cui definizione è oggi contenuta nell'Allegato Specifico D, Capitolo 2, (d'ora in poi, ASD2) del *Protocollo aggiuntivo alla Convenzione internazionale per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali* (Convenzione "riveduta" di Kyoto – Bruxelles, 26 giugno 1999: d'ora in poi, CRK). Secondo questa fonte normativa, per zona franca si intende «la parte di territorio di una parte contraente nella quale le merci introdotte sono considerate non situate nel territorio doganale per quanto concerne i dazi e le tasse all'importazione». A tale disciplina dovrebbero conformarsi tutte le fonti normative di livello inferiore. Per quanto concerne i paesi membri dell'Unione Europea, la disciplina dell'istituto è contenuta, invece, negli artt. da 243 a 249 del nuovo CDU. Vi sono, poi, sporadici riferimenti al regime di zona franca in

[92] Sull'evoluzione storica dei diversi istituti (porti, zone, punti, depositi, ecc.) che si sogliono qualificare – nell'uso comune – con la generica indicazione di "franchi", si vedano M. DE' AUGUSTINIS, *Dei porti franchi*, Napoli, 1836, D. MONTINI, *La politica economica del fascismo i porti franchi nella storia, nell'economia e nella legislazione italiana*, Tipografia Editrice "Italia", 1928, B. MINOLETTI, *I porti franchi*, Einaudi, Torino, 1939 e, più recentemente, con riferimento all'esperienza italiana, A. QUATTROCCHI, *L'esperienza italiana delle zone franche e dei punti franchi tra sviluppo portuale, prospettiva regionale e nuova dimensione locale*, in V. UCKMAR (a cura di), *Intrecci tra mare e fisco*, CEDAM, Padova, 2015, pp. 169-187.

[93] Per una ricostruzione delle funzioni essenziali svolte dai porti franchi e dalle zone franche nei confronti dei principali aspetti della vita economica di un paese, v. B. MINOLETTI, *I porti franchi*, op. cit., pp. 23 e ss..

[94] Per una definizione generale dell'istituto e delle sue caratteristiche principali, v. R. LOUVIN, *Le zone franche: miti, interrogativi e percorsi*, in R. LOUVIN (a cura di), *Flessibilità fiscale e zone franche. Profili giuridici e finanziari*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022, pp. 14 e ss..

ISSN 2036-7821

alcune norme del codice e dei suoi regolamenti complementari che trattano altri argomenti.

Nelle convenzioni doganali internazionali, l'espressione "zona franca" è utilizzata, comunque, non tanto per individuare una determinata tipologia di regime doganale, quanto un particolare schema o modello di organizzazione delle attività produttive e/o distributive cui devono conformarsi, per volere del legislatore comunitario, gli strumenti mediante i quali può essere attuata nei diversi territori doganali di riferimento la sopra menzionata *fictio iuris* della extraterritorialità. Al modello o schema della zona franca debbono conformarsi, per esempio, in ordine decrescente di estensione territoriale e secondo i diversi ordinamenti giuridici, i porti franchi (*free ports*), all'interno di essi le zone portuali franche (indicate anche come "punti franchi" nell'ordinamento doganale italiano) ed i c.d. "depositi franchi" (da non confondere con i "depositi doganali", che costituiscono invece – come sarà spiegato più avanti – un regime doganale speciale disciplinato dall'Allegato Specifico D, Capitolo 1,e dalle disposizioni dell'Allegato generale della citata CRK e, per quanto concerne i paesi membri dell'Unione Europea, dagli artt. 240-242 del CDU).

Porti franchi, punti franchi e depositi franchi sono tutti strumenti di attuazione concreta, a diversi livelli, di un medesimo schema normativo: quello dell'introduzione di merce estera in una parte di un territorio concretamente individuata ed interclusa e che, per convenzione, è assimilata ad un territorio extra doganale ed in tal senso è definita, appunto, "franca" rispetto al territorio doganale di riferimento; con la conseguenza che la merce estera in essa introdotta ed eventualmente "immagazzinata" (secondo la terminologia del CDU), per tutta la durata della sua giacenza, gode di un regime fiscale agevolato o "di vantaggio", essendo sottratta all'applicazione dei diritti doganali e di altri oneri di natura fiscale (come l'IVA all'importazione). In questo modo, le operazioni compiute all'interno di queste aree non sono ritardate da formalità di natura tributaria o doganale: le merci possono essere scaricate immediatamente dopo l'arrivo del vettore, trasportate all'interno del porto franco ed ivi depositate senza essere assoggettate a controllo doganale, né all'applicazione di tributi o di dazi. Obiettivo: agevolare i traffici commerciali internazionali, riducendo i costi di trasporto ed i tempi di svolgimento delle operazioni di scarico, deposito, immagazzinaggio e riesportazione delle merci. In quasi tutti i porti franchi è consentita, inoltre, la manipolazione delle merci, per renderle conformi alla domanda di mercato e, perfino, l'insediamento di stabilimenti industriali e di spazi dedicati all'esposizione delle merci (*showrooms*). Tali strutture sono infatti considerate come una particolare tipologia di zona economica speciale, rientrante nella sottocategoria delle *Free Trade Zones*, ovvero delle "zone di libero

ISSN 2036-7821

scambio"[95], e comunemente utilizzate (data la loro parvenza di straordinarietà, di extraterritorialità e di iperefficienza, che distrae gli osservatori da ciò che traspare al loro interno[96]), per lo stoccaggio ed il commercio internazionale di oggetti di valore come opere d'arte, metalli preziosi, diamanti, vini ed altri beni di lusso[97].

Non rientrano nello schema della zona franca i cosiddetti "depositi doganali", disciplinati dal Capitolo 1 dell'Allegato Specifico D (d'ora in poi, ASD1) e, se applicabili, dalle disposizioni dell'Allegato generale della citata CRK. Secondo tale fonte normativa, per deposito doganale si intende «il regime doganale in applicazione del quale le merci importate sono immagazzinate sotto controllo della dogana in un luogo designato a tale scopo senza pagamento di dazi e tasse all'importazione». Non vale, dunque, per questo istituto la sopra menzionata *fictio iuris* della extraterritorialità. Le merci depositate, fintantoché rimangono all'interno dei locali predisposti a tal fine, sono «sospese» e, se sono destinate ad essere successivamente esportate, possono essere ammesse nei depositi per usufruire immediatamente del rimborso dei dazi e delle tasse all'importazione (cfr. Pratiche raccomandate 1.7 ed 1.8, ASD1, della CRK). Le merci ospitate all'interno dei magazzini doganali possono comunque essere manipolate, al fine di assicurarne la corretta conservazione ovvero di potenziarne la qualità commerciale e la presentazione (per es., mediante etichettatura, riconfezionamento o blisteraggio)

Nella normativa comunitaria e nelle legislazioni nazionali sono previste, attualmente, due tipologie di depositi doganali: i depositi aperti a chiunque abbia il diritto di disporre delle merci (depositi doganali pubblici) e quelli riservati all'uso esclusivo di determinate persone (depositi doganali privati), se particolari esigenze del commercio o dell'industria lo giustificano.

I vantaggi derivanti dall'impiego di un deposito doganale sono dunque molteplici: nell'immediato, non si rende necessario alcun anticipo di dazi ed imposte sulle merci importate; sul lungo termine, è possibile pianificare strategicamente le operazioni doganali, acquistando la merce in fasi economicamente convenienti e rinviare la corresponsione dei relativi diritti doganali al momento della sua effettiva commercializzazione.

4.2. La riforma del codice doganale svizzero e l'incredibile ascesa dei nuovi porti franchi del lusso

[95] Cfr. C. CARR, *Freeports and special economic zones: risks and benefits for the EU*, risposte a domande scritte del Comitato Speciale del Parlamento Europeo per la criminalità finanziaria, l'evasione e l'elusione fiscale (TAX3), audizione pubblica del 15 ottobre 2018.

[96] Cfr. D. ORENSTEIN, *Out of stock: The warehouse in the history of capitalism*, University of Chicago Press, Chicago, 2019.

[97] Cfr. E. POST e F. CALVÃO, *Mythical islands of value: Free ports, offshore capitalism, and art capital*, «Arts», 9(4), settembre 2020, pp. 100-118).

ISSN 2036-7821

Lo schema o modello della zona franca trova, come si è spiegato (v. par. prec.), le sue radici in precise ragioni di ordine economico, ma si presta oggigiorno, sempre più frequentemente, ad essere utilizzato per commettere diverse tipologie di reato ed attività illecite. Verosimilmente, i fattori economici e giuridici che ne hanno favorito l'affermazione sono molteplici. Proveremo ad analizzarli più dettagliatamente qui di seguito, al fine di individuare le soluzioni che potrebbero essere adottate in futuro per abbassare il rischio di infiltrazioni criminali all'interno dei *free ports* e, più in particolare, all'interno dei nuovi porti franchi del lusso di recente diffusione.

Da un punto di vista economico, possiamo immediatamente constatare l'esistenza di una dinamica endogena, legata in modo speciale al mercato dell'arte, dei reperti archeologici e dei beni di lusso, che ha molto verosimilmente agevolato la diffusione del fenomeno. La dinamica in questione si è sviluppata, a quanto pare[98], in Svizzera, con la nascita del tradizionale modello di porto franco e dell'esigenza di un suo successivo "aggiornamento" per rispondere alla scatenata concorrenza degli *Open Customs Warehouses* (depositi doganali aperti), una nuova tipologia di regime doganale nata verso la fine degli anni Novanta e rapidamente diffusasi in tutta Europa, compresa la Svizzera.

Esistono diverse importanti differenze tra i predetti depositi doganali aperti ed i tradizionali porti franchi svizzeri, che hanno conferito un vantaggio competitivo al nuovo istituto, perché considerato più flessibile ed al passo coi tempi (o meglio, con le esigenze logistiche del commercio internazionale moderno). I porti franchi svizzeri, invece, fino alla riforma del diritto federale doganale del 2005, erano considerati come extraterritoriali. Pertanto, per ottenere la licenza, dovevano operare a fianco degli uffici doganali svizzeri ed erano vincolati agli orari ufficiali di apertura della dogana (cfr. "vecchio" testo della *Ordinanza della legge svizzera sulle dogane*, OLD, emanata il 10 luglio del 1926). I depositi doganali, al contrario, non sono mai stati extraterritoriali: la presenza *in loco* degli uffici doganali non era considerata necessaria ed i loro orari di apertura erano molto più flessibili (quindi, ben si adattavano al mondo frenetico della logistica e del commercio internazionale moderno). A seguito della riforma del diritto doganale svizzero, l'AFD ha dovuto tuttavia rivedere la procedura di concessione delle autorizzazioni d'esercizio ai depositi doganali. In cambio della maggiore flessibilità, sono state dunque stabilite procedure più rigorose, trasparenti e standardizzate rispetto a quelle previste in origine per l'istituzione dei tradizionali porti franchi (cfr. nuovo testo dell'art. 42 della *Legge Federale sulle Dogane*) ed il risultato di tutti questi cambiamenti è stato la

[98] Cfr. O. HELGADÓTTIR, *The Emergence of New Corporations: Free Zones and the Swiss Value Storage Houses*, op.cit., 2021, pp. 180-193, e v. anche, dello stesso autore, *The new luxury freeports: Offshore storage, tax avoidance, and "invisible" art*, op.cit., 2021, pp. 1-21.

rapida diffusione del nuovo modello di *storage*. Nel 2013 si contavano, infatti, una decina di porti franchi e ben 245 depositi doganali aperti (cfr. Controllo federale delle finanze, *Rapporto annuale 2014*, Berna, aprile 2015).

Con la riforma del diritto doganale svizzero e la conseguente rapida ascesa degli *Open Customs Warehouses*, per i porti franchi tradizionali è iniziata una inaspettata fase di decadenza. Solo il porto franco di Ginevra, il *Geneva Freeport*, è riuscito a sfuggire a questo infausto destino e a reinventarsi come nuovo porto franco del lusso, grazie anche alla presenza, nelle sue immediate adiacenze, di importanti case d'asta e mercanti d'arte. Questa struttura è così diventata il luogo di stoccaggio preferito dalle persone più facoltose e dalle *élites* internazionali, ma da allora è stata anche oggetto di numerose denunce e di approfondite indagini per il suo presunto coinvolgimento nel commercio di reperti archeologici rubati e nel riciclaggio di danaro proveniente da attività illecite. La sorveglianza è aumentata, per la precisione, dopo alcuni scandali che hanno interessato il mondo dell'arte, come quello che coinvolse l'oligarca russo Dmitry Rybolovlev ed il famoso mercante d'arte svizzero Yves Bouvier, e dopo la pubblicazione dei Panama Papers nel 2016. Da questi ultimi documenti è emersa, infatti, la più grande mole di informazioni sul funzionamento di un mercato dell'arte ricchissimo, ma allo stesso tempo opaco e, dunque, terreno fertile per gli affari degli speculatori e delle organizzazioni criminali.

È così che, dal 2016, la legge svizzera obbliga i responsabili dei porti franchi a tenere un inventario di tutti i beni sensibili depositati all'interno dei loro magazzini (che comprende espressamente le opere d'arte, gli oggetti da collezione e le antichità) e prevede che le suddette merci non possano essere sottratte alla vigilanza doganale durante la loro giacenza in deposito (cfr. art. 66, commi 1 e 3, nuovo testo della *Legge Federale sulle Dogane*, LFD). Nell'inventario devono essere inoltre accuratamente riportate indicazioni sull'identità, sui recapiti e sull'attività esercitata dai locatari, dai sottolocatari, nonché dai depositanti merci sensibili all'interno dei locali situati nei depositi (cfr. art. 66, commi 1 e 2, della LFD ed art. 183 della OLD). Indicazioni che non forniscono tuttavia indicazioni sul proprietario effettivo dei beni. I soggetti indicati, infatti, potrebbero anche essere una persona giuridica, ma non necessariamente il proprietario effettivo.

Al fine di incentivare la rotazione delle scorte nei depositi è stato poi introdotto un termine di sei mesi per l'asportazione delle merci dal territorio doganale. La legge doganale consente, tuttavia, all'Amministrazione federale – se vi sono motivi oggettivi comprovati che impediscono di esportare le merci entro il termine d'esportazione (in particolare, ritardi nella catena logistica, una vendita non conclusa, provvedimenti di embargo, fallimento, catastrofi naturali, sanzioni od eventi bellici nel Paese di destinazione) – di prorogare il detto termine fino ad un

ISSN 2036-7821

massimo di tre volte ed ogni volta per un massimo di sei mesi (cfr. artt. 53, co. 3, 65, co. 2, della LFD ed artt. 157 e 179 della OLD).

L'impressione che se ne trae è che le nuove norme non scalfiscano minimamente il giro d'affari del *Geneva Freeport* e dei nuovi porti franchi del lusso nati in tutto il mondo ad imitazione del più celebre modello svizzero. La nuova disciplina svizzera di contrasto al fenomeno del riciclaggio[99] mira, peraltro, ad introdurre una maggiore trasparenza nelle operazioni di compravendita di beni mobili, compresi quelli artistici ed i beni da collezione, offrendo a coloro che operano in questa tipologia di mercato – se nell'ambito di una transazione commerciale ricevono più di 100 000 franchi in contanti – la possibilità di scegliere tra due opzioni: coinvolgere nella transazione un intermediario finanziario (come le banche, i gestori patrimoniali ed i *trustee*), in modo da eliminare l'anonimato consentito dalle operazioni in contanti e ridurre le opportunità di occultamento dell'identità dei riciclatori oppure svolgere indagini di *due diligence* sui fondi dell'acquirente per garantire la legittimità delle loro origini (cfr. art. 2, commi 2 e 3, artt. da 3 a 6 ed art. 8*a*, della LRD). Tale normativa, tuttavia, minaccia di punire non solo le organizzazioni criminali e tutti i soggetti che, in un modo o nell'alto, si servono del mercato dell'arte per compiere attività illecite, ma anche i commercianti che svolgono la loro attività in modo legittimo. La prima opzione, infatti, pur contribuendo a rendere più sicuro il mercato dell'arte, riducendo i rischi di riciclaggio, non consente di salvaguardare l'anonimato delle transazioni, che risulta invece molto gradito agli operatori del settore. Inoltre, gli obblighi di *due diligence*, che i commercianti dovrebbero rispettare per garantire la legittima provenienza dei fondi, comportano costi molto elevati, che i venditori potrebbero ben decidere di trasferire in avanti, e cioè sul prezzo pagato dall'acquirente. Questi costi, come le limitazioni alla segretezza, potrebbero dunque danneggiare proprio i *traders* onesti, allontanandoli dai mercati regolamentati e dirottandoli verso mercati concorrenti non regolamentati, oppure assoggettati ad un minor numero di vincoli normativi[100].

---

[99] Cfr. il nuovo testo della *Legge federale svizzera relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo* del 10 ottobre 1997 (Legge sul riciclaggio di denaro, LRD), modificata dalla Legge federale del 12 dicembre 2014 concernente l'attuazione delle raccomandazioni del gruppo di azione finanziaria, rivedute nel 2012 ed in vigore dal 1° gennaio del 2016.

[100] Il mercato dell'arte cinese, per esempio, gode di una disciplina relativamente permissiva rispetto ai mercati europei e potrebbe dunque diventare una valida alternativa alla Svizzera sia per i collezionisti onesti sia per i riciclatori. Analogamente, i porti franchi di Monaco, di Pechino e del Delaware potrebbero essere incentivati a mantenere inalterati i loro termini di conservazione (illimitati) e le loro politiche di riservatezza sull'identità dei clienti. Cfr., al riguardo, K.L. STEINER, *Dealing with Laundering in the Swiss Art Market: New Legislation and its Threats to Honest Traders*, «Case Western Reserve Journal of International Law», 49(1), 2017, pp. 351-372 e R. GALULLO e A. MINCUZZI, *Porti franchi dell'Est Europa «buco nero» per riciclaggio ed evasione*, op. cit., 6 novembre 2018.

ISSN 2036-7821

4.3. Conseguenze dell'errata interpretazione del concetto di extraterritorialità delle zone franche

Un altro fattore che ha consentito la diffusione dei *luxury freeports*, e più in generale l'utilizzo delle zone franche per il compimento di reati e di altre attività illecite, è rappresentato – come è stato recentemente evidenziato in un *research paper* dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD)[101] – da un'errata interpretazione della definizione del concetto di extraterritorialità comunemente riferito alle zone franche[102]. Tale definizione è contenuta nell'ASD2 del Protocollo aggiuntivo alla CKR e, come molte altre definizioni e disposizioni di questo documento normativo, è stata copiata o trasfusa in altre convenzioni internazionali e legislazioni nazionali.

In particolare, nel suddetto documento normativo si afferma che le zone franche sono «parte del territorio di una parte contraente», ma sono considerate «al di fuori del territorio doganale» ai fini dell'applicazione dei dazi doganali e dei tributi sulle importazioni. È stato osservato, tuttavia, che nelle legislazioni nazionali di diversi paesi le zone franche sono definite in generale come aree extraterritoriali, ovvero non comprese nel territorio doganale, e non soltanto con riferimento all'applicazione dei dazi doganali e dei tributi sulle importazioni. In tali paesi, le vendite da parte di enti o soggetti del mercato domestico ad enti o soggetti che si trovano all'interno del perimetro di una zona franca tendono ad essere formalmente definite come "esportazioni". Analogamente, in molti di quei paesi, è tendenza comune definire come "importazioni" le vendite effettuate da enti o soggetti localizzati all'interno di una zona franca ad enti o soggetti del mercato domestico. In altri paesi, inoltre, l'effettuazione dei consueti controlli doganali è espressamente esclusa.

Tali tendenze sono dovute ad una errata interpretazione della norma, che si è gradualmente diffusa portando a considerare le merci immagazzinate all'interno delle zone franche come "al di fuori del territorio doganale", e non solo ai fini dell'applicazione di tributi e dazi doganali. Ne è derivata una riduzione del coinvolgimento delle dogane nella fase di istituzione delle zone franche, od in quella successiva di concessione delle autorizzazioni ad operare all'interno delle stesse, ed un affievolimento o allentamento dei controlli da parte degli operatori, che hanno finito per favorirne un uso improprio od illecito da parte di organizzazioni criminali e terroristiche, finalizzato prevalentemente all'evasione fiscale e al contrabbando di prodotti contraffatti (fra i quali anche opere d'arte e reperti archeologici) ed usurpativi.

[101] Cfr. K. OMI, *«Extraterritoriality» of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvment*, op.cit..

[102] Sulla erronea attribuzione del carattere di extraterritorialità alle zone franche, v. già E. SERRA, *Le zone franche portuali*, «Rivista di Studi Politici Internazionali», vol. 6, n. ¾, Luglio-Dicembre 1939, pp. 314-329: «Per quanto riguarda la natura giuridica della zona franca, è chiaro che parlare qui di extraterritorialità sarebbe altrettanto erroneo quanto l'adoperare il medesimo concetto per le sedi delle rappresentanze diplomatiche».

ISSN 2036-7821

Tale fenomeno appariva inizialmente innocuo, o comunque privo di "effetti collaterali", ma desta oggigiorno timori crescenti, non soltanto per l'impatto della criminalità e delle attività commerciali illegali sulla sicurezza pubblica e sullo Stato di diritto, ma anche per gli effetti negativi del commercio di prodotti contraffatti sul vantaggio competitivo legittimo dei titolari dei diritti e, di conseguenza, sull'innovazione, sull'occupazione e sulla crescita economica a lungo termine[103].

5. I luxury free ports e le norme europee di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo

I porti franchi erano dunque, in origine, magazzini destinati a fungere da spazi per lo stoccaggio – e, talvolta, anche per la lavorazione – delle merci in transito. Solo di recente sono diventati popolari, e si sono fortemente diffusi, perché considerati come uno strumento ideale per la conservazione e lo scambio di oggetti di valore (quali opere d'arte, pietre preziose e gioielli, oggetti d'antiquariato, reperti archeologici e vini pregiati), e studiati pertanto, appositamente, per rispondere alle esigenze di diversificazione, "ripulitura" e/o di occultamento della ricchezza avvertite da soggetti dotati di ingenti e complessi patrimoni o da gruppi criminali organizzati[104].

Un ruolo fondamentale, nel sopra menzionato processo di trasformazione, può essere certamente attribuito al crescente impegno dei governi nella repressione del segreto bancario e dell'evasione fiscale. L'introduzione, negli USA, del *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) e l'adozione, in ambito OCSE, di un nuovo *standard* globale di scambio automatico di informazioni tra autorità finanziarie (il *Common Reporting Standard*, CRS) – recepito anche dai paesi membri dell'UE tramite la Direttiva 2014/107/UE del Consiglio dell'Unione europea del 9 dicembre 2014 (DAC 2) – hanno reso infatti ancora più arduo, per i soggetti titolari di attività finanziarie detenute all'estero, sfuggire alle legittime pretese del Fisco. Gli individui con un patrimonio netto elevato hanno iniziato, sempre più frequentemente, a cercare forme di investimento alternative dei loro danari depositati nei conti correnti bancari, sia per

[103] Recenti studi, condotti congiuntamente dall'OCSE e dall'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), hanno identificato i rischi posti dal commercio illecito di prodotti contraffatti che transitano attraverso le zone franche e la conseguente necessità di colmare le lacune nell'applicazione delle norme pertinenti. L'ultimo studio di tale serie (*Global Trade in Fakes. A worrying threat*) esamina le dimensioni e gli effetti economici del commercio mondiale delle contraffazioni. Si tratta dell'aggiornamento di indagini precedenti (pubblicate rispettivamente nel 2016, nel 2017 e nel 2019) che si basa sugli ultimi dati disponibili riguardanti i sequestri del 2019. I dati rilevati sembrano confermare che una percentuale significativa del commercio illecito globale transita attraverso le zone franche o comunque ne faccia uso. Cfr. OCSE-EUIPO, *Global Trade in Fakes. A worrying threat*, OECD Publishing, Parigi, 2021; ID., *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods*, OECD Publishing, Parigi, 2019; ID., *Mapping the Real Routes of Trade in Fake Goods*, OECD Publishing, Parigi, 2017; ID., *Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact*, OECD Publishing, Parigi, 2016.

[104] Cfr., al riguardo, PARLAMENTO EUROPEO, *Money laundering and tax evasion risks in free ports: Study at the request of the special, committee on financial crimes, tax evasion and tax avoidance (TAX3)*, EPRS, European Parliament, ottobre 2018.

ISSN 2036-7821

sottrarli alla tassazione, sia per metterli al riparo dai rischi legati alle oscillazioni dell'attività economica e dei mercati.

Di fronte ad una più severa repressione del segreto bancario e dell'evasione fiscale, si è sviluppato, in tal modo, un legame sempre più forte tra mercato dei beni di valore e finanza, che ha portato alla maturazione di una situazione indiscutibilmente paradossale su entrambi i versanti. Nel primo ambito, infatti, i beni in esame – ormai diventati una pura merce di scambio, uno strumento speculativo e di pianificazione fiscale, in alcuni casi anche strumento per il compimento di illeciti – non sono più prodotti per essere esposti ed ammirati in luoghi accessibili al pubblico, ma per diventare "invisibili", oppure per essere "nascosti", piuttosto che solo custoditi od immagazzinati, segregati in luoghi estremamente confortevoli ed ipersicuri, ma sottratti completamente alla fruizione del pubblico. Nel secondo ambito, invece, com'è stato spiegato, la maggiore repressione ha contribuito addirittura a promuovere e ad integrare un nuovo modello di *business* ed una nuova forma di paradiso fiscale[105] o, se si preferisce, di società *offshore* operante in un mercato globale, ma assolutamente opaco e scarsamente regolato.

Le nuove norme europee sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, contenute nella Direttiva n. 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 (meglio nota come V Direttiva antiriciclaggio: *5th Anti-Money Laundering Directive*, o 5AMLD), costituiscono senza dubbio un primo passo nella lotta contro l'utilizzo per fini illeciti dei porti franchi. Esse, infatti, hanno previsto un sostanziale ampliamento del campo di applicazione delle precedenti quattro direttive antiriciclaggio, comprendendo tra i cc.dd. "soggetti obbligati" al rispetto della disciplina suddetta tutta una serie di nuovi attori, come i porti franchi ed i commercianti di opere d'arte (art. 2, co. 2, lett. *i)* e *j)* della 5AMLD). Non sembra, tuttavia, che questi cambiamenti siano stati in grado, finora, di minacciare l'espansione del collaudatissimo "modello dei *Luxury Freeports*": la 5AMLD non classifica i porti franchi tra le istituzioni finanziarie (anche se hanno caratteristiche che le avvicinano moltissimo a queste ultime), ma solo tra i soggetti obbligati al conferimento delle informazioni richieste e laddove nasca previamente il sospetto che siano stati compiuti atti illeciti. Tale disciplina non ha previsto, in altre parole, alcuno "scambio automatico" di informazioni tra autorità fiscali ai sensi del FATCA statunitense, dei CRSs adottati dall'OCSE e dagli accordi di segnalazione stabiliti nella DAC ed inoltre vieta alle autorità fiscali di richiedere dati od informazioni a soggetti obbligati di natura non finanziaria. Ricordiamo, ancora, che i proventi della vendita di opere d'arte ed il possesso di altri beni di

[105] Già nel 2014, un giornalista dell'*Independent*, James Moore, sottolineava come la caduta delle leggi sul segreto bancario può certamente contribuire a trasformare i porti franchi in una sorta di paradiso fiscale. Cfr. J. MOORE, *Inside the storage city where treasure is buried deep*, «Independent», 19 settembre 2014.

ISSN 2036-7821

valore, quali gli oggetti di antiquariato, i reperti archeologici, i gioielli od i vini pregiati, non rientrano nelle categorie per cui è previsto lo scambio automatico di informazioni tra le autorità fiscali: poiché gli operatori dei porti franchi non sono istituzioni finanziarie, non sono obbligati a fornire informazioni sulla loro clientela ai sensi del FATCA, dei CRSs o della DAC1. Pertanto, è molto probabile che il suddetto scambio di informazioni resti limitato.
La V Direttiva europea sulla cooperazione amministrativa (DAC 5) ha apportato, di recente, un significativo cambiamento, che potrebbe forse servire a contrastare il predetto utilizzo dei porti franchi per fini illeciti. Essa infatti ha stabilito, ai fini dell'attuazione e dell'applicazione delle norme contenute nella direttiva e al fine di garantire l'effettivo funzionamento della cooperazione amministrativa da essa stabilita, che gli stati membri dell'Unione dovranno disporre l'accesso (automatico) delle autorità fiscali alle informazioni sulla titolarità effettiva e ad altre informazioni raccolte dai soggetti obbligati ai sensi della AMLD (art. 22, co. *1-bis)*). Sembra, tuttavia, che il successo di questa disciplina non sia ancora garantito, nonostante i cambiamenti apportati. Resta, per esempio, irrisolta una questione importante: se i depositi doganali rientrino o meno nell'ambito di applicazione della 5AMLD. In caso di risposta negativa, essi dovranno infatti attenersi ai requisiti piuttosto flessibili previsti nel CDU.
Anche dopo l'entrata in vigore della quinta direttiva antiriciclaggio, dobbiamo dunque presumere che le probabilità di scambio di informazioni tra autorità fiscali restino ancora molto basse, principalmente a causa della limitata accessibilità garantita dai soggetti obbligati di natura non finanziaria.

6. La questione della legittimità costituzionale delle agevolazioni fiscali collegate alle zone franche e alle ZES

6.1. La differente natura delle fattispecie

Qualsiasi valutazione circa la compatibilità dei regimi fiscali di vantaggio collegati alle zone franche e alle ZES con i principi costituzionali di capacità contributiva (art. 53) e di uguaglianza (art. 3) non può prescindere dalla considerazione della diversità del fondamento giuridico e degli obiettivi perseguiti per il tramite dei singoli istituti (le differenti *rationes* alla base delle misure di favore previste), al di là della nomenclatura utilizzata in relazione alle specifiche fattispecie dal legislatore. Si tratta, a ben guardare, di un compito complesso, constatata l'attuale «assoluta perdurante imprecisione del legislatore nel definire le diverse fattispecie sottrattive del carico tributario»[106].

[106] S. FIORENTINO, *Il diritto ai regimi di vantaggio: l'agevolazione fiscale*, op. cit., p. 314, che offre anche preziosi spunti di riflessione ritraibili dai più recenti ed accorti orientamenti della giurisprudenza costituzionale e di

ISSN 2036-7821

Come osservato di recente da una parte della dottrina[107], il suddetto problema non si pone per le ZFD. In tal caso, infatti, le merci introdotte all'interno di queste aree sono destinate ad essere immagazzinate ed il mancato pagamento dei dazi e dell'IVA sulle merci non unionali – così come la non applicazione di misure di politica commerciale – si giustifica, in quanto il presupposto impositivo complesso, costituito dall'attraversamento della linea doganale e dall'immissione al consumo della merce, non si realizza[108]. Conseguentemente, si può affermare che le ZFD «nulla hanno a che fare» con la categoria delle agevolazioni fiscali. Si tratta, piuttosto, di un regime doganale speciale (cfr. artt. 243-249 dell'attuale CDU), che ha il fine specifico di agevolare le operazioni commerciali mediante l'applicazione di un meccanismo di sospensione dell'imposizione degli oneri legati all'importazione (e dell'applicazione delle misure di politica commerciale), posticipati al successivo momento di immissione della merce in libera pratica[109].

Per quanto concerne i regimi fiscali collegati alle altre fattispecie qui prese in esame (in particolare, per le zone franche e le ZES), è evidente, invece, la natura agevolativa. Tale aspetto emerge con evidenza, per le ZFU, fin dalla norma istitutiva, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (la Finanziaria per il 2007), ove è specificato che «al fine di

---

legittimità. Data la vaghezza e l'imprecisione del legislatore, è infatti necessario relativizzare le formule e le definizioni contenute nelle norme, poiché queste possono assumere, molto spesso, a seconda dei contesti in cui ricorrono, significati differenti o particolari. Sull'assenza di una definizione legislativa generale delle agevolazioni fiscali, v. anche A. GUIDARA, *Agevolazioni fiscali*, in *Diritto on line Treccani*, 2013 e E. REGGIANI, *Le agevolazioni tributarie*, in Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario e Ruolo, *Rassegna semestrale delle pronunce della Corte di cassazione in materia tributaria. Primo semestre 2018*, 2019, pp. 151-186. Sull'argomento è doveroso infine ricordare i lavori monografici di F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, CEDAM, Padova, 1992, A. DAGNINO, Agevolazioni fiscali e potestà normativa, CEDAM, Padova, 2008 e A. PACE, *Agevolazioni fiscali. Forme di tutela e schemi processuali*, Aracne, Torino, 2011, nonché le voci enciclopediche di S. LA ROSA, *Esenzioni ed agevolazioni tributarie*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1989 e di M. BASILAVECCHIA, Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni (diritto tributario), in Enciclopedia del Diritto, Aggiornamenti, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 48 e ss..

[107] A, GIOVANARDI, *Sulla ragionevolezza delle agevolazioni fiscali collegate allo svolgimento dell'attività economica in un determinato territorio: dalle zone franche urbane alla riduzione dell'imposta sul reddito per le nuove iniziative imprenditoriali nelle zone economiche speciali*, in R. LOUVIN (a cura di), *Flessibilità fiscale e zone franche. Profili giuridici e finanziari*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022, pp. 59-75.

[108] Ricordiamo che per i dazi doganali, come per le accise, il presupposto oggettivo dell'imposizione va individuato in una fattispecie complessa a formazione progressiva, che si compone di due elementi o momenti: l'attraversamento della linea di confine, che fa sorgere il rapporto obbligatorio tra Dogana e proprietario della merce (il cd. "rapporto doganale") e la destinazione al consumo, alla quale è "sospensivamente condizionato" il pagamento dell'imposta. Cfr. R. ALESSI, *Monopoli fiscali, imposte di fabbricazione, dazi doganali*, UTET, Torino, 1956, pp. 267 e ss.; V. UCKMAR, G. CORASANITI, P. DE' CAPITANI DI VIMERCATE e C.C. OLIVA, *Manuale di diritto tributario* internazionale, op. cit., capitolo III; C.C. OLIVA, *Il presupposto di accise e dazi doganali tra diritto eurounitario e principi costituzionali*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano, 2018, pp. 49-84.

[109] Per una più puntuale analisi delle previsioni del CDU relative alle ZFD si rinvia a E.M. MISZCZYSZYN, *Il Codice Doganale dell'Unione e le zone franche*, in R. LOUVIN (a cura di), *Flessibilità fiscale e zone franche. Profili giuridici e finanziari*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022, pp. 87-105, e a B. SANTACROCE e E. SBANDI, *I regimi speciali nel nuovo Codice Doganale UE: prospettive di sviluppo e nuove chance degli operatori*, «L'IVA», 1, 2017, pp. 7-11.

ISSN 2036-7821

contrastare i fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani e favorire l'integrazione sociale e culturale delle popolazioni abitanti in circoscrizioni o quartieri delle città caratterizzati da degrado urbano e sociale, sono istituite, con le modalità di cui al comma 342, zone franche urbane con un numero di abitanti non superiore a 30.000» (comma 340). Nel comma 341 della norma citata è stabilito, inoltre, che le piccole e micro imprese, come individuate sulla base dei parametri vigenti in ambito UE (raccomandazione 20031 361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003), che inizino una nuova attività economica nelle ZFU, possono usufruire – per un periodo di tempo limitato e nel limite degli importi massimi individuati dalla legge o, in alcuni casi, anche da fonte normativa secondaria (decreto ministeriale) – di diverse agevolazioni aventi ad oggetto le imposte sui redditi, l'IRAP, l'imposta comunale sugli immobili e persino i contributi previdenziali sulle retribuzioni da lavoro dipendente.

Lo stesso si rileva con riferimento alle ZES. Anche in questo caso, infatti, fin dalla norma istitutiva delle stesse (il D.L. 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 2017, n. 123) è stato previsto (cfr. art. 5, commi 1 e 2), a beneficio delle nuove imprese e di quelle già esistenti, che avviino un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale in una ZES, il riconoscimento di una serie eterogenea di agevolazioni:

1) procedure semplificate, individuate anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali interessate, e regimi procedimentali speciali, con accelerazione dei termini procedimentali ed adempimenti semplificati;
2) accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della zona economica, nel rispetto della normativa europea e delle norme vigenti in materia di sicurezza, nonché delle disposizioni vigenti in materia di semplificazione previste dagli artt. 18 e 20 del D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 169;
3) un credito d'imposta commisurato agli acquisti di beni strumentali effettuati nella ZES entro il 31 dicembre 2023, nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 100 milioni di euro.

Il fine di queste agevolazioni è quello «di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese», nelle aree meno sviluppate del paese ed in transizione (art. 4, comma 1).

Le Zone Logistiche Semplificate (ZLS) sono, invece, aree che inizialmente non potevano godere delle agevolazioni fiscali previste per le ZES, ma solo di alcune delle altre agevolazioni per esse previste, non essendo configurabili come una ZES, in quanto ubicate nelle regioni "più sviluppate" del paese (cioè quelle il cui prodotto interno lordo pro capite è superiore al 90% di quello medio comunitario) secondo il

ISSN 2036-7821

diritto dell'Unione Europea, purché i territori ad esse assegnati fossero almeno in parte ammissibili alle deroghe sugli aiuti di Stato previste dall'art, 107 TFUE. La Legge n. 205/2017 (Legge di bilancio per il 2018), che le ha istituite e disciplinate (art. 1, commi da 61 a 65), ha stabilito, inoltre, che i porti che non possono beneficiare delle ZES previste dal D.L. 91/2017 potranno godere delle procedure semplificate previste dall'art. 5 (comma 1, lettera *a)*) di tale decreto. L'obiettivo era, dunque, quello di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle Regioni in cui non si applicava il Decreto per il Mezzogiorno.

Si trattava, in altre parole, in un primo momento, di zone franche "a burocrazia zero", studiate appositamente per attrarre investimenti anche nelle regioni del Centro e del Nord del Paese: una sorta di "versione *light* delle ZES"[110], ovvero con le stesse semplificazioni fiscali e burocratiche, salvo il credito di imposta, che fra l'altro, era una misura già esistente e finanziata con i fondi strutturali europei e non con fondi ordinari nazionali.

La legge di Bilancio del 2020 (la legge 27 dicembre 2019, n. 160) ha poi modificato il regime delle ZLS introdotto con la legge di Bilancio 2018, stabilendo che le nuove imprese e quelle già esistenti che operano in una ZLS, oltre a fruire di alcune delle procedure semplificate di cui all'art. 5, co. 1, del D.L. 91/2017, quali:

1) la riduzione di un terzo dei termini per specifici procedimenti amministrativi, trascorsi i quali trova applicazione l'istituto del silenzio assenso;
2) la previsione di uno sportello unico disponibile in formato digitale e almeno in una lingua diversa dall'italiano;
3) l'istituzione di una Cabina di regia;
4) l'istituzione nelle zone in argomento di aree doganali intercluse che consentono di operare, per le merci importate o da esportare, in regime di sospensione d'imposta ai fini IVA;

potranno fruire in determinate condizioni (porto di importanza europea così come definito dal Regolamento TEN-T; aree ammissibili alle deroghe alla normativa che vieta gli aiuti di Stato) anche delle "agevolazioni" previste dall'art. 5, comma 2, del D.L. 91/2017 e cioè, in relazione agli investimenti effettuati, il riconoscimento del credito d'imposta di cui all'art. 1, commi 98 e seguenti, della L. 208/2015 (concesso a fronte dell'acquisto di beni strumentali destinate a strutture produttive ubicate al Sud).

Con la Legge di Bilancio 2020 (così come confermata dal Piano Sud 2030) si è dunque perfezionata:

1) l'estensione del credito di imposta ZES fino al 2022;

[110] V. ANIELLO e F. DE SANTIS, *Zone Economiche Speciali e zone logistiche semplificate. Elementi per una valutazione di impatto economico-sociale*, ricerca svolta su incarico del CNDCEC e della FNC, Roma, 5 maggio 2020.

ISSN 2036-7821

2) la nomina, per ogni ZES, di un Commissario Straordinario di Governo, che avrebbe dovuto garantire un indirizzo unitario ed un deciso cambio di passo nell'attuazione della misura;
3) l'istituzione, nei porti del Centro-Nord del Paese, delle ZLS "rafforzate", sostanzialmente equiparate alle preesistenti ZES.

6.2. Le principali teorie sulla compatibilità tra le misure previste e le norme costituzionali

Per far convivere le norme di vantaggio previste a favore delle ZFU e delle ZES con il rispetto dei principi costituzionali, nella dottrina che si è occupata in modo specifico di questo argomento, sono state elaborate diverse teorie. Il punto focale del ragionamento è ovviamente costituito, per ciascuna di esse, dal vincolo posto dal comma primo dell'art. 53 della Costituzione: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva». La logica seguita è tuttavia differente. Molto dipende, com'è facile intuire, dalla differente interpretazione giuridica degli enunciati contenuti in questa disposizione e di altre norme e principi costituzionali ad essi collegati[111].

Una prima teoria (che potremmo definire "teoria della capacità contributiva territoriale") vorrebbe individuare la ragione del trattamento differenziato previsto dal legislatore nella manifestazione di «una ridotta capacità contributiva proveniente dalle *caratteristiche intrinseche del territorio individuato*[112], nel senso di una capacità contributiva non effettiva, che denota una ricchezza inesistente»[113]. Il Supremo

[111] Sul punto si veda in particolare S. FIORENTINO, *Il diritto ai regimi di vantaggio: l'agevolazione fiscale*, op. cit., pp. 313 e 314, il quale sottolinea come il principio di capacità contributiva sia stato «interessato da una profonda evoluzione, che lo ha portato ben oltre l'iniziale caratterizzazione in termini di mera ed effettiva capacità economica, integrandolo sempre più con elementi di meritevolezza sociale (ad es. tributi ambientali), così da rendere molto meno nitido il tratto derogatorio (cd. scopo extrafiscale) delle norme di agevolazione rispetto a quello propriamente fiscale». Per una ricostruzione delle principali letture dei principi enunciati nell'art. 53 Cost., v. invece E. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, I e II, Jovene, Napoli, 2011; P. BORIA, *Capacità contributiva*, in *Commentario alla Costituzione Bifulco-Celotto-Olivetti*, sub art. 53, Torino, 2006; D. CANÈ, *Soggettività tributaria e giusta imposizione*, Giuffrè, Milano, 2022; G. FALSITTA, *Il principio della capacità contributiva nel suo svolgimento storico prima e dopo la Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2014; A. FEDELE, *La funzione fiscale e la "capacità contributiva" nella Costituzione italiana*, in L. PERRONE e C. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007; S. FIORENTINO, *Contributo allo studio della soggettività tributaria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000; G. GAFFURI, *La nozione della capacità contributiva ed un essenziale confronto di idee*, Giuffrè, Milano, 2016; F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Il Mulino, Bologna, 2007; ID., *L'evoluzione del sistema tributario e il principio di capacità contributiva*, «Rassegna Tributaria», 3, 2013, pp. 499-507; A. GIOVANNINI, *Capacità contributiva*, in *Enciclopedia Treccani*, Roma, 2013; F. MOSCHETTI, *"Interesse fiscale" e "Ragioni del fisco" nel prisma della capacità contributiva*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Gaspare Falsitta*, CEDAM, Padova, pp. 157-211; D. STEVANATO, *La giustificazione sociale dell'imposta. Tributi e determinabilità della ricchezza tra diritto e politica, Il Mulino*, Bologna, 2014.

[112] Il corsivo dell'autore.

[113] In tal senso, cfr. P. BARABINO, *Le zone franche nel diritto tributario*, op. cit., 2020, pp. 21-22, 35-41 e 142, il quale predilige questa prima teoria, ma specifica anche che le agevolazioni previste per le imprese che collocano la sede della propria attività all'interno di una ZFU possono trovare giustificazione anche per altra via. Per esempio, attraverso il ricorso al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 119, comma 4, della Costituzione oppure

ISSN 2036-7821

Giudice delle leggi ha chiarito, tuttavia, recentemente, che le misure sottrattive collegate ad un'assente o minore capacità contributiva del soggetto passivo, al pari di quelle coerenti con il presupposto del tributo cui ineriscono, non sono vere e proprie agevolazioni[114], ma trattamenti differenziati previsti «per finalità intrinseche al prelievo»[115].

Una seconda teoria vorrebbe invece individuare il fondamento giuridico delle predette agevolazioni non in una ridotta od assente attitudine alla contribuzione, ma in quella sorta di variabile esogena che è costituita dallo stato di degrado o sottosviluppo socio-economico del territorio prescelto per la concessione del trattamento fiscale di favore. Potrà giungersi, in tal caso, ad un giudizio di compatibilità con gli artt. 3 e 53, comma primo, della Costituzione solo se è confermata la sussistenza delle condizioni per cui possa ritenersi ragionevole la discriminazione operata tra soggetti che hanno conseguito lo stesso reddito/valore aggiunto prodotto e ciò anche attraverso una valutazione (una sorta di *test* di controllo della ragionevolezza delle misure agevolative) di efficacia delle misure introdotte al fine di stimolare gli investimenti e, attraverso di essi, lo sviluppo economico e sociale nei territori preferiti[116]. L'approccio indicato (che potremmo dunque definire "approccio della ragionevolezza-efficacia del trattamento fiscale di favore") rivela alcune incoerenze nella disciplina delle misure previste e lascia a coloro stessi che hanno deciso di avvalersene, una serie non indifferente di dubbi e perplessità. In particolare, ci si chiede:

1) se possa considerarsi ragionevole la scelta di trattare in modo diverso soggetti (imprenditori o professionisti) che operano nello stesso contesto urbano, ma in quartieri omogenei, o comunque molto simili per condizioni socio-economiche dei loro abitanti;
2) come si possa distinguere l'area "a degrado reversibile" (e cioè curabile con l'introduzione delle misure di favore) da quella "a degrado irreversibile" (ovvero incurabile), posto che la reversibilità della condizione di degrado dell'area prescelta è considerata presupposto per la concessione del trattamento agevolativo;
3) quale efficacia possano avere le agevolazioni fiscali previste sulle singole economie locali se la loro fruizione è ammessa nei limiti del regolamento *de*

---

mediante l'applicazione del criterio della cd. ragionevolezza, come suggerito più volte dal giudice delle leggi (Cfr., al riguardo, Corte Cost. sentenze nn. 272/1994, 73/1996 e 108/1993, in cui si afferma l'incensurabilità degli interventi normativi di carattere derogatorio risultati non palesemente irragionevoli).

[114] Si è parlato, in tal caso, di agevolazioni strutturali e/o di erosioni fiscali. Cfr. A. GUIDARA, *Agevolazioni fiscali*, in *Diritto on line Treccani*, op. cit., pp. 3 e 4.

[115] Cfr. Corte Cost. 23 giugno 2020, n. 120, pp. 8 e 9.

[116] Cfr. A. GIOVANARDI, *Sulla ragionevolezza delle agevolazioni fiscali collegate allo svolgimento dell'attività economica in un determinato territorio*, op. cit., pp. 64-75.

ISSN 2036-7821

minimis, riferito agli aiuti di piccola entità che possono essere concessi alle imprese senza violare le norme europee sulla concorrenza;

4) come sia possibile scongiurare il pericolo, più volte evidenziato in dottrina[117], che le risorse destinate a finanziare le agevolazioni previste siano intercettate da organizzazioni criminali di stampo mafioso o terroristico ed utilizzate per il compimento di reati e di altre attività illecite (riciclaggio, contrabbando, evasione fiscale).

Circa quest'ultimo punto, rincresce constatare che attualmente non sono previste adeguate misure di prevenzione e di contrasto dei tentativi di infiltrazione delinquenziale nelle ZES, in qualunque parte del territorio nazionale esse siano istituite e/o attivate. Ogni iniziativa è lasciata alla discrezionalità delle Prefetture territorialmente competenti e degli organi di governo delle ZES e solitamente consiste nella sottoscrizione, su iniziativa delle Regioni, di meri protocolli d'intesa tra le parti coinvolte (cfr. art. 9, primo comma, del sopra citato D.P.C.M. 12/2018)[118], che si impegnano ad assumere, nell'ambito delle rispettive competenze, ogni iniziativa utile a garantire la massima legalità e trasparenza nelle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere ed autorizzazioni, migliorando l'interscambio informativo tra le PP.AA. interessate, anche attraverso l'eventuale interconnessione di banche dati volta ad assicurare la più efficace azione di vigilanza, controllo e monitoraggio e ad incrementare le misure di contrasto ai tentativi di infiltrazione mafiosa nell'economia legale.

Una terza teoria (che potremmo definire "teoria dell'interesse pubblico", o anche "del bene comune")[119], infine, richiamandosi alla giurisprudenza di legittimità più recente[120], attribuisce rilevanza al carattere extrafiscale delle agevolazioni (ovvero derogatorio rispetto alla finalità propria del tributo) e distingue tra quelle in cui la finalità extrafiscale perseguita dal legislatore appare riconducibile all'attuazione di altri principi costituzionali (quali, ad esempio, la tutela della famiglia, del diritto alla salute o lo sviluppo della previdenza) e quelle per le quali tale prospettiva teleologica non è individuabile, ma la finalità extrafiscale è comunque riconducibile a «motivi attinenti al bene comune».

---

[117] Cfr. G. BARONE e G. NARCISO, *Organized crime and business subsidies: Where does the money go?*, «Journal of Urban Economics», 86, 2015, pp. 98-110, P. BARABINO, *Le zone franche nel diritto tributario*, op. cit., p. 42 e A. GIOVANARDI, *Sulla ragionevolezza delle agevolazioni fiscali collegate allo svolgimento dell'attività economica in un determinato territorio*, op. cit., p. 74.

[118] Cfr., per esempio, *il Protocollo d'intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale nell'ambito della zona economica speciale della regione Abruzzo - Aree portuali di Ortona e di Vasto*, Chieti, 7 settembre 2022.

[119] D. STEVANATO, *La fiscalità di vantaggio nell'ordinamento tributario italiano: presupposti e limiti*, in R. LOUVIN (a cura di), *Flessibilità fiscale e zone franche. Profili giuridici e finanziari*, op. cit., pp. 77-86.

[120] Cfr. ancora Corte Cost. 23 giugno 2020, n. 120, pp. 8 e 9.

ISSN 2036-7821

Secondo questa interpretazione, non è necessario che l'agevolazione risponda ad un interesse costituzionalmente rilevante. Potrebbe anche trattarsi di interessi il cui perseguimento trova conferma in importanti disposizioni normative di rango primario (atti formalmente e sostanzialmente normativi, es. leggi dello Stato, leggi regionali, decreti-legge, decreti legislativi), che tuttavia non hanno rilevanza costituzionale. Se infatti la finalità extrafiscale da esse perseguita fosse riconducibile ad un interesse pubblico o comune all'intera collettività nazionale, od anche ad una parte rilevante di essa, non si potrà affermare che l'agevolazione prevista dal legislatore presenti le caratteristiche del mero privilegio e sarebbe opportuno raccomandarne l'istituzione nelle aree più dinamiche e sviluppate del Paese, piuttosto che in quelle più degradate o sottosviluppate, per la maggiore produttività che tali aree sono in grado di garantire ai nuovi investimenti in esse effettuati. In tale prospettiva risulterebbe legittima non soltanto la *ratio* delle ZFU e delle ZES istituite e/o attivate nelle regioni meno sviluppate, ma anche quella che ha ispirato più di recente la creazione delle ZLS nelle Regioni del Centro e del Nord dell'Italia[121].

La preferenza accordata alle aree più dinamiche e sviluppate presuppone, tuttavia, ad avviso di chi scrive, la particolare convinzione che le ricadute positive del regime di vantaggio riconosciuto dal legislatore si estendano anche ad altre aree del Paese, ed *in primis* alle aree meno sviluppate o svantaggiate del Mezzogiorno. La propagazione degli effetti positivi indotti dalle misure agevolative potrebbe realizzarsi, infatti, attraverso il funzionamento del mercato (in virtù delle variazioni dei prezzi degli *input* produttivi utilizzati da imprese che operano in un'area territoriale meno sviluppata o svantaggiata, determinate da una variazione dell'*output* di un'impresa che opera in un'area più ricca e sviluppata[122]), oppure attraverso il meccanismo della perequazione fiscale, attraverso il quale le aree generatrici di maggior reddito sono chiamate – ex art. 119, comma terzo, della Costituzione – a compensare i differenziali più evidenti, in termini di capacità fiscale pro capite, tra i territori del Paese.

A rifletterci bene, tale ipotesi non è peregrina. Vi è una forte interdipendenza economica tra i territori del Mezzogiorno e quelli del Centro-Nord del Paese. Le

[121] Così D. STEVANATO, *La fiscalità di vantaggio nell'ordinamento tributario italiano: presupposti e limiti,* in R. LOUVIN (a cura di), *Flessibilità fiscale e zone franche. Profili giuridici e finanziari*, op. cit., p. 84.

[122] Si tratta del fenomeno delle "esternalità pecuniarie", che per lungo tempo ha dato luogo ad accesi dibattiti tra gli economisti pubblici, divisi tra coloro che consideravano una mera "stravaganza" ricorrere in questi casi alla nozione di esternalità, e quindi all'intervento pubblico, e coloro che invece ritenevano gli effetti positivi dell'insediamento – eventualmente ottenuti attraverso incentivi od agevolazioni – come lo strumento di policy più efficace per indurre lo sviluppo in aree sottosviluppate o svantaggiate. Per approfondimenti, cfr. R. CHANDRA e R. SANDILANDS, *The role of pecuniary external economies and economies of scale in the theory of increasing returns*, «Review of Political Economy», 18(02), 2006, pp. 193-208; A. CICCONE e K. MATSUYAMA, *Start-up costs and pecuniary externalities as barriers to economic development*, «Journal of Development Economics», 49(1), 1996, pp. 33-59; J.-J. LAFFONT, *Externalities*, in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd Edition, 2008; F. PICA, *Economia pubblica*, UTET, Torino, 1987, pp. 158 e 159.

ISSN 2036-7821

principali filiere dell'Italia meridionale assumono, infatti, un'enorme rilevanza per l'economia nazionale[123]. Sarebbero necessarie, tuttavia, ulteriori condizioni affinché gli effetti indotti dalle agevolazioni concesse alle imprese operanti nelle aree più ricche e sviluppate del Paese possano trasmettersi anche agli operatori economici che svolgono la loro attività nelle aree meno sviluppate o svantaggiate[124].

Il meccanismo della perequazione, inoltre, dovrebbe effettivamente servire a dotare tutte le comunità di un quantitativo di risorse sufficiente all'espletamento delle funzioni fondamentali, qualora il sistema tributario si dimostri (come accade nel caso italiano) incapace di farlo, e dovrebbe assicurare l'uniformità dei servizi di base su tutto il territorio nazionale, non solo nelle aree più ricche e sviluppate del Paese[125]. Invece, come risulta anche dalle più recenti indagini sullo stato di attuazione del federalismo fiscale in Italia[126], il sistema perequativo correntemente applicato non

[123] Cfr. M. DE ANDREIS (a cura di), *L'interdipendenza economica e produttiva. tra il Mezzogiorno e il Nord Italia. Un Paese più unito di quanto sembri*, SRM-PROMETEIA, Giannini, Napoli, 2014.

[124] Innanzitutto, è necessario che la variazione della domanda da cui originano le variazioni dei prezzi e dei redditi indotte dalle misure agevolative abbiano una consistente dimensione. Cfr. E. SANTOS e S. KHAN, *Determinant Factors of Pecuniary Externalities*, «The International Journal of Business & Management», 6(8), 2018, pp. 180-198.

[125] I trasferimenti perequativi hanno notoriamente l'obiettivo di integrare le entrate autonome degli Enti locali e di ridurre od eliminare gli effetti negativi che un maggior grado di autonomia finanziaria degli Enti locali può determinare. Sul punto, per quanto concerne gli aspetti economici, cfr. G. ARACHI e A. ZANARDI, *La perequazione delle Regioni e degli Enti locali*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 149; F. PICA, *Il federalismo fiscale: "schede tecniche" e "parole chiave"*, Quaderno Svimez n. 21, Failli, Roma, 2009, pp. 102-110; G. STORNAIUOLO, *La solidarietà interregionale e il federalismo fiscale*, «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XXIII, n. 3, 2009, pp. 399-423; D. FAUSTO, *La perequazione nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2008, a. XXII, n. 1, pp. 59-81. Per una analisi degli obiettivi della perequazione da un punto di vista giuridico, v. invece F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008; E. CORALI, *Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti locali*, Giuffrè, Milano, 2010; C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 30-34; S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, «Italian Papers on Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSiRFA-CNR», 1, 2019.

[126] A tale riguardo, mi sia concesso rinviare a S. VILLANI, *Le incertezze della ripresa, il Mezzogiorno e la finanza pubblica italiana. Tra questioni irrisolte e riforme incompiute*, «Istituzioni Diritto Economia - Quaderni di scienze sociali», 3, settembre 2017, pp. 185-226. Per approfondimenti circa la struttura del sistema perequativo attualmente applicato in Italia, cfr. tuttavia anche E. MARCHIONNI, C. POLLASTRI e A. ZANARDI, *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, UPB Nota di lavoro n. 1, Ufficio parlamentare di bilancio, Roma, gennaio 2017; C. BRUGNANO, G. FERRAINA, F. RUSSO, L. MINZYUK E A. FERRI, *Federalismo municipale e nuovo sistema perequativo: il Fondo di solidarietà comunale 2016*, «Economia pubblica», 44(2), 2017, pp. 93-133; ANCI, *L'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica*, testo dell'audizione svoltasi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 12 gennaio 2017; A. TADDEI e L. GANDULLIA, Il fondo di solidarietà 2017 : effetti e sostenibilità per i comuni italiani, «Economia pubblica», 45(2/3), 2018, pp. 53-77; A. BAFFA, *Il nuovo sistema di finanziamento e perequazione per le funzioni non essenziali delle regioni italiane: una simulazione degli effetti redistributivi*, «Economia pubblica», 46(3), 2019, pp. 7-40; ANCI, *Assetto finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale*, Audizione innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 7 luglio 2022, pp. 8-10. Le conclusioni contenute nel testo di quest'ultima audizione sull'efficacia e sulla legittimità costituzionale del sistema di perequazione sono molto nette: «Appare evidente che nei prossimi anni il sistema perequativo dovrà

ISSN 2036-7821

appare per nulla adeguato a ridurre le attuali sperequazioni territoriali nelle capacità di produzione del reddito e nella fornitura dei servizi pubblici, né può ritenersi idoneo ad incentivare la convergenza verso *standard* di prestazione maggiormente uniformi sul territorio. È difficile pensare, pertanto, che attraverso di esso possano trasmettersi a tutto il Paese le eventuali ricadute positive indotte dalle agevolazioni concesse alle ZLS del Centro-Nord.

7. Conclusioni

I risultati dell'analisi hanno messo in luce come la repressione internazionale del segreto bancario e dell'evasione fiscale abbiano portato, paradossalmente, all'instaurazione di un legame sempre più forte tra le diverse forme di detenzione della ricchezza a livello mondiale e le zone economiche speciali. Tale legame ha generato, infatti, come è stato illustrato nei paragrafi che precedono, un innovativo modello di *business* ed un avanzatissimo strumento di occultamento della ricchezza, capace di attrarre le persone più ricche, ma anche le organizzazioni criminali e terroristiche di tutto il mondo.

L'Unione europea, per questa ragione, considerato il contesto legale ed i rischi derivanti dall'utilizzo a fini illeciti dei porti franchi, dei depositi doganali e di altre tipologie di ZES, ha dichiarato di volere pervenire gradualmente alla loro totale eliminazione[127]. Tutte le misure messe in atto finora non sembrano, tuttavia, essere in grado di minacciare l'espansione del collaudatissimo modello dei *Luxury Freeports*, che invece continuano a prosperare e a diffondersi in tutto il mondo. Come si è avuto modo di spiegare (cfr. § 4), sarebbe forse necessario introdurre ulteriori misure, volte innanzitutto a migliorare l'efficacia della normativa europea antiriciclaggio e, poi, obbligare gli operatori dei porti franchi a fornire maggiori informazioni sulla loro clientela, così da garantire un effettivo funzionamento della cooperazione amministrativa. Le probabilità di scambio delle informazioni tra autorità fiscali restano infatti ancora oggi troppo basse, anche dopo l'entrata in vigore della DAC 5 e della V direttiva antiriciclaggio.

---

trovare un assestamento più convergente sui due cardini costituzionali essenziali: quello del citato articolo 119 Cost, comma 4, riguardante il fondo perequativo generale e senza vincolo di destinazione, necessariamente finanziato dallo Stato, e il comma 6 dello stesso articolo che prevede "interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni", in questo caso esplicitamente finalizzati allo "sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni", cui destinare apposite risorse aggiuntive e vincolate».

[127] Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale. Risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2019 sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale (2018/2121(INI))*, Bruxelles, 26 marzo 2019; CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione (UE) 2021/799 del Consiglio del 16 settembre 2019 sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE riguardo al progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche*, Bruxelles, 19 maggio 2021, ST/11253/2019/INIT.

ISSN 2036-7821

Esiste, insomma, il rischio concreto che questo innovativo modello di intervento pubblico, se non disciplinato adeguatamente, continui ad essere strumentalizzato a fini di evasione fiscale, di riciclaggio e per il compimento di molte altre attività illecite, come il contrabbando e le frodi doganali, che fin dai tempi più antichi costituiscono – come abbiamo mostrato (cfr. par. 5.3) – una pratica diffusa negli stabilimenti dei porti franchi e delle zone economiche speciali.

La rapida diffusione a livello globale dei porti franchi del lusso ha evidenziato, inoltre, come un sistema decentralizzato, ed in gran parte non regolamentato, di accumulazione e protezione di beni di lusso o di valore, favorito dalle dinamiche endogene al mercato di riferimento (mercato dell'arte e dei beni di lusso) e dalle lacune della normativa internazionale di contrasto all'evasione fiscale, possa trasformarsi un una nuova forma di società *offshore* o di paradiso fiscale, capace di trasformare la ricchezza (da finanziaria a non, o quasi) o di renderla invisibile per rispondere alle esigenze dei più ricchi e delle organizzazioni criminali e terroristiche.

Se gli Stati nazione, come appare evidente, hanno intenzione di servirsi ancora a lungo di questo strumento, che difficilmente potrà essere eliminato o soppresso in ambito UE, come auspicato dal Parlamento europeo, sarebbe forse opportuno, innanzitutto, che il legislatore europeo aumentasse il livello di coinvolgimento delle dogane e delle autorità fiscali nazionali (attualmente insufficiente: cfr. par. 3.2) nella fase di istituzione delle zone franche, nonché in quella successiva di rilascio delle autorizzazioni e degli speciali permessi ad operare all'interno delle stesse.

In secondo luogo, sarebbe poi opportuno prevedere, nella normativa europea antiriciclaggio (la sopra citata 5AMLD: cfr. par. 4), un ulteriore ampliamento delle possibilità di scambio automatico delle informazioni tra le autorità fiscali, estendere cioè gli obblighi antiriciclaggio anche ai porti franchi e, in generale, alle zone economiche speciali. Ricordiamo, infatti, che gli operatori dei porti franchi non sono istituzioni finanziarie e dunque, in quanto tali, non sono obbligati a fornire informazioni sulla loro clientela. Pertanto, è molto probabile – come abbiamo in precedenza mostrato (cfr. par. 4) – che il suddetto scambio di informazioni resti in concreto molto limitato. Occorre tuttavia ricordare che il diritto unionale investe (e vincola) soltanto gli Stati membri dell'UE, con la conseguenza che nei confronti di altri Stati, ad esempio la Svizzera, la direttiva non esplica i propri effetti. L'attività dei porti franchi in Svizzera non risulta infatti, come si è mostrato (cfr. par. 3.1), efficacemente coperta dalla legislazione antiriciclaggio. La legge federale del 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo, anche dopo le modifiche apportate nel 2014 (al fine di dare attuazione alle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012, in vigore dal 1° gen. 2016), minacciano di punire non solo le organizzazioni criminali e terroristiche, ma anche quegli operatori che svolgono la loro attività in modo legittimo, allontanandoli dai

ISSN 2036-7821

mercati regolamentati e dirottandoli verso mercati concorrenti non regolamentati o assoggettati ad un minor numero di vincoli normativi.

Infine, per quanto concerne la disciplina delle ZES introdotta nel nostro paese, è consigliabile l'introduzione di più adeguate misure di prevenzione e contrasto dei tentativi di infiltrazione delle mafie nell'economia legale. Lo stesso sistema dei protocolli d'intesa stipulati, su iniziativa delle Regioni, tra le parti coinvolte (ovvero le Prefetture territorialmente competenti e gli organi di governo delle ZES), previsto dall'art. 9 del D.P.C.M. 12/2018, presenta diverse incoerenze e criticità, che restano al momento ancora irrisolte[128]. Esso andrebbe, pertanto, attentamente monitorato e rivisto in senso migliorativo, insieme all'intera materia delle misure anticorruzione.

Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono state allocate somme ingenti (630 milioni di euro) per effettuare investimenti infrastrutturali diretti ad assicurare uno sviluppo adeguato dei collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti, in particolare con le reti Trans Europee (TEN-T). Queste risorse, assieme agli ulteriori 1,2 miliardi di euro che il PNRR riserva ad interventi da eseguire nei principali porti del Mezzogiorno, possono rappresentare, se non un sicuro bottino, almeno una ghiotta opportunità di *business* per le organizzazioni criminali. Da questo momento in poi sarà decisiva non solo la capacità di procedere tempestivamente all'assegnazione e alla realizzazione dei lavori oggetto degli interventi previsti, ma soprattutto la capacità di prevenire le ingerenze indebite nelle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere programmate. Vi è il rischio, altrimenti, di favorire l'infiltrazione ed il radicamento delle mafie e, così facendo, di alimentare quel circolo vizioso che troppo spesso si viene ad instaurare, specialmente nelle zone più arretrate od in transizione, tra crimine, insicurezza e depauperamento del

[128] I protocolli di legalità sono attualmente utilizzati per contrastare il fenomeno della corruzione nel settore degli appalti pubblici e per garantire trasparenza nei processi pubblici decisionali. Accanto al sistema normativo di contrasto alla corruzione e al crimine organizzato si pone, infatti, il c.d. "sistema pattizio delle misure antimafia", espresso proprio dalla prassi dei protocolli di legalità (Cfr. G. AMARELLI e S.S. DAMIANI, *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019) che, il Ministero dell'Interno definisce come accordi stipulati fra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (Prefettura, Stazione appaltante, Contraente Generale), finalizzati ad osteggiare le infiltrazioni mafiose che, in maniera diretta o indiretta, attraverso imprese e società controllate, condizionano le attività economiche e finanziarie nei settori pubblici. Tale istituto è stato formalmente riconosciuto nel 2012 (cfr. art. 1, comma 17, della legge 6 novembre 2012, n. 190, la c.d. Legge Anticorruzione), ma negli anni, assieme ad altre misure di contrasto all'illegalità e alla corruzione nella pubblica amministrazione, ha evidenziato, diverse incoerenze e criticità, non ultima quella relativa alla sua stessa qualificazione giuridica (questione su cui si è aperto, recentemente, un contrasto giurisprudenziale che ha coinvolto anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea: cfr. C.G.U.E, 22 ottobre 2015, C-425/ 14, punto 29). Si è in attesa, pertanto, che il legislatore vi ritorni per chiarire le questioni controverse e per rivedere in senso migliorativo l'intera materia delle misure anticorruzione. Per ulteriori approfondimenti al riguardo, si vedano comunque D. CAPOTORTO, *Uso e abuso dei protocolli di legalità nella prassi amministrativa e nella regolazione*, «GiustAmm.it», 12, 2021; S.M. SISTO, *I protocolli di legalità e la lotta alla mafia e alla corruzione negli appalti pubblici*, «Amministrazione in cammino», 28 giugno 2019; R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020; L. SCOMPARIN, *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto*, Giappichelli, Torino, 2017.

ISSN 2036-7821

territorio e ciò, invece di ridurre gli squilibri esistenti, finirebbe alla fine per ampliarli.

ISSN 2036-7821