

RELAZIONE ZONE FRANCHE DOGANALI ALL' INTERNO DELLA ZONA ECONOMICA SPECIALE UNICA PER IL MEZZOGIORNO

Elvio La Tassa

Sommario

I.	PREMESSA	2
II.	NORMATIVA UNIONALE	2
III.	NORMATIVA NAZIONALE	2
IV.	PERIMETRAZIONE DELLA ZONA FRANCA	3
V.	ATTIVAZIONE DELLA ZONA FRANCA	4
VI.	REQUISITI INFRASTRUTTURALI E DI VIGILANZA	4
VII.	REQUISITI SOGGETTIVI DEL GESTORE DELLA ZONA FRANCA	5
VIII.	SCRITTURE CONTABILI E AUTORIZZAZIONI	5
IX.	L'OPERATIVITÀ NELLA ZONA FRANCA DOGANALE	6
X.	LE FINALITÀ ECONOMICHE DELLE ZONE FRANCHE DOGANALI	6

I. PREMESSA

Come noto, dal primo gennaio 2024, il Legislatore ha introdotto la Zona economica speciale unica per il mezzogiorno (da ora in poi ZES), unificando la gestione di queste aree in un quadro strategico nazionale, nell'ottica di assicurare maggiore coerenza tra i piani di sviluppo locali, atti a favorire la creazione di hub internazionali per il commercio e lo sviluppo industriale rendendoli maggiormente attrattivi per gli operatori e gli investitori.

II. NORMATIVA UNIONALE

Nell'ambito della normativa unionale¹, le Zone Franche Doganali (da ora in poi ZFD) rappresentano un istituto che ha suscitato maggiore interesse a seguito delle disposizioni contenute nelle norme che istituiscono la ZES e le Zone logistiche semplificate (da ora in poi ZLS).

In particolare, l'art. 243 del Codice Doganale dell'Unione (da ora in poi CDU) prevede che gli Stati membri possano destinare talune parti del proprio territorio a zona franca, delimitando l'area interessata, nonché i punti di entrata e uscita dalla stessa.

Da tale disposizione emerge chiaramente l'intenzione del legislatore unionale di garantire agli Stati membri la facoltà di scegliere lo strumento normativo più adeguato ed agevole per l'istituzione di una ZFD.

III. NORMATIVA NAZIONALE

Recependo la normativa unionale, con l'articolo 11, comma 3 bis, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito con legge 13 novembre 2023, n.162, è stata introdotta la possibilità di istituire delle zone franche doganali all'interno delle ZES, considerandole strumenti strategici per promuovere la crescita economica nelle aree meno sviluppate del Paese, semplificando altresì il processo di istituzione di tali aree.

Secondo tale disposizione normativa *“nella ZES unica possono essere istituite, in coerenza con gli obiettivi definiti dal Piano strategico della ZES unica, zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, e dei relativi atti delegati e di esecuzione. La perimetrazione di tali zone franche doganali è proposta dalla Struttura di missione di cui all'articolo 10, comma 2, anche su iniziativa delle Autorità di sistema portuale ovvero delle regioni competenti, ed è approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla data della proposta.”*

Da ultimo, con la circolare 26/2024, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (da ora in poi ADM) ha disciplinato la pratica attuazione del provvedimento per l'istituzione e l'attivazione delle ZFD, introducendo un approccio strutturato in due fasi.

¹ Artt. 214-225 e 243-249 Reg.to UE 952/2013 (Codice Doganale dell'Unione). Artt. 178 Reg.to UE 2446/2015 (Regolamento di applicazione del Codice Doganale dell'Unione).

La prima fase riguarda la richiesta di **perimetrazione**, che, come sopra evidenziato, può essere avanzata dalla Struttura di missione ZES², anche su iniziativa dell'Autorità di Sistema Portuale o delle Regioni competenti.

È da rilevare che, a norma dell'Art. 70 del Decreto Legislativo 26 settembre 2024, n. 141, la perimetrazione dovrà essere approvata con provvedimento dell'ADM, entro 60 giorni dalla presentazione della relativa proposta.

Con lo stesso provvedimento possono essere stabilite le condizioni operative della zona franca, individuando l'Ufficio dell'ADM competente per la vigilanza e per la gestione dei procedimenti previsti dalla normativa doganale unionale.

La seconda fase, invece, riguarda l'**attivazione** della ZFD, che avviene solo dopo la realizzazione delle infrastrutture richieste dall' Ufficio doganale competente per territorio e la verifica della loro conformità.

IV. PERIMETRAZIONE DELLA ZONA FRANCA

Al fine di consentire la corretta valutazione dei requisiti, indispensabili all'istituzione delle ZFD all'interno delle ZES, la richiesta di approvazione della perimetrazione, formulata dalla competente Autorità amministrativa al Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, dovrà contenere, così come previsto dalla circolare dell'ADM 26/2024, i seguenti elementi essenziali:

- Identificazione delle aree da destinare a zona franca doganale, mediante individuazione delle relative particelle catastali che dovranno ricadere all'interno del territorio della ZES;
- planimetria dell'area proposta per la perimetrazione, contenente l'indicazione dei varchi di entrata e uscita in modo da consentire una chiara identificazione dei punti di accesso alla ZFD;
- illustrazione topografica idonea a localizzare la zona franca e le infrastrutture logistiche di cui la stessa può beneficiare;
- documentazione idonea a prospettare la presenza di finalità economiche in linea con l'istituto;
- titolo di disponibilità giuridica dell'area³;
- individuazione dell'ente gestore;
- relazione tecnica.

A seguito dell'esame dell'istanza, la Direzione Centrale Dogane dell'ADM provvederà ad incaricare la competente Direzione Regionale delle verifiche istruttorie necessarie, disponendo che venga effettuato un sopralluogo nell'area interessata al fine di accertare la sussistenza dei requisiti richiesti.

L'Ufficio provinciale delle Dogane, chiamato ad effettuare il sopralluogo, avrà cura di individuare i necessari adeguamenti da effettuarsi nell'area, con particolare riferimento alla

² istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

³ l'avente titolo potrebbe disporre dell'area in quanto proprietario, area pubblica nella disponibilità di soggetto pubblico o affidata in concessione, gestione di area demaniale a soggetto privato, ecc.

recinzione, all'individuazione dei varchi ed al sistema di sorveglianza e controllo degli accessi.

In caso di positivo esito delle attività istruttorie⁴, la prima delle due fasi si conclude con l'approvazione della perimetrazione, da effettuarsi con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

V. ATTIVAZIONE DELLA ZONA FRANCA

La Direzione Regionale, di concerto con l'Ufficio delle Dogane territorialmente competente, attiva l'operatività della ZFD adottando un disciplinare, dopo aver ricevuto dal gestore:

- ✓ la comunicazione dell'avvenuto completamento delle infrastrutture e degli adeguamenti prescritti in sede di primo sopralluogo;
- ✓ le manifestazioni di interesse degli operatori economici all'insediamento di attività produttive/industriali in ZFD e l'indicazione sintetica delle attività industriali, commerciali di cui si prevede l'avvio;
- ✓ l'impegno formale a non precludere l'utilizzo dell'area ad altri operatori economici intenzionati all'utilizzo del regime di zona franca.

Successivamente all'attivazione della ZFD ogni eventuale modifica, in relazione ai soggetti, alle strutture o all'utilizzo dell'area, dovrà essere preventivamente autorizzata dall'Ufficio delle Dogane territorialmente competente.

VI. REQUISITI INFRASTRUTTURALI E DI VIGILANZA

Per quanto concerne i vincoli infrastrutturali di cui all'art. 243 CDU, l'Autorità doganale in particolare verificherà che:

- la zona franca sia effettivamente interclusa ed isolata dalle aree circostanti mediante adeguata recinzione⁵ perimetrale;
- qualora la ZFD sia istituita in zona prospiciente il mare, che la recinzione perimetrale sia idonea ad isolare l'area dalle altre zone portuali (carrabili o pedonali) non facenti parte della ZFD;
- la recinzione perimetrale consenta la vigilanza. A tal fine è necessario che sia garantita la carrabilità del perimetro, all'interno o all'esterno della ZFD;
- qualora all'interno della zona franca la recinzione perimetrale coincida con fabbricati o altre strutture fisse, che nel relativo tratto sussista uno spazio esterno alla ZFD carrabile a ridosso del perimetro stesso, in modo da consentire la vigilanza doganale⁶.
- Nel caso di due fabbricati adiacenti, uno esterno e l'altro interno alla zona franca, dovrà essere verificato che gli stessi siano isolati, in modo da impedire il passaggio di mezzi, persone o cose tra i due fabbricati;

⁴ Qualora nel corso dell'istruttoria emergano elementi mancanti o si rilevi la necessità di un supplemento istruttorio, verrà predisposta comunicazione di interruzione dei termini del procedimento, conformemente a quanto disposto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

⁵ La recinzione dovrà essere in rete metallica o elettrosaldata, a pannelli metallici o in cemento armato e di altezza minima non inferiore a 2,5 metri e dovrà essere realizzata in modo tale da impedire il passaggio di persone o cose.

⁶ nel caso di due fabbricati adiacenti – uno esterno e l'altro interno alla zona franca – dovrà essere verificato l'isolamento tra gli stessi (non deve essere possibile il passaggio di mezzi, persone e cose tra i due fabbricati).

- i punti di entrata ed uscita dalla zona franca coincidano con quanto indicato nel provvedimento di istituzione della ZFD. Non è ammessa l'esistenza di ulteriori passaggi pedonali o di altro tipo, se non quelli indicati nel provvedimento di perimetrazione.
- vi sia un impianto di video-sorveglianza che monitori i punti di ingresso/uscita della zona franca e la recinzione perimetrale;
- sia presente un sistema di registrazione dei mezzi e persone attraverso i punti di ingresso e di uscita dalla zona franca;
- la presenza di una documentata e dettagliata procedura interna cui il gestore ed i propri dipendenti devono attenersi in caso di specifici eventi⁷ e violazioni del perimetro per attivare l'intervento del dispositivo di vigilanza doganale.

VII. REQUISITI SOGGETTIVI DEL GESTORE DELLA ZONA FRANCA

I soggetti privati che gestiscono le ZFD, istituite nell'ambito di ZES, devono essere in possesso di taluni requisiti di affidabilità.

Dovrà, pertanto, essere accertato in capo ai gestori di tali aree il possesso dell'autorizzazione AEO (operatore economico autorizzato) o, in alternativa, soddisfare i criteri equivalenti, dettati dall'art. 39, par. 1 lettere a)⁸, b)⁹ e d)¹⁰ CDU, che garantiscano la condizione di *"ordinato svolgimento delle operazioni"*.

Di conseguenza, nel caso in cui il gestore della ZFD non sia un ente pubblico, dovrà essere verificata la presenza di tutte condizioni poste a *piè pagina*, oltre che l'obbligo della prestazione di idonea garanzia.

VIII. SCRITTURE CONTABILI E AUTORIZZAZIONI

Preliminarmente all'attivazione della Zona Franca, sarà inoltre verificato, da parte dell'Ufficio delle dogane competente, che sia garantita l'adeguata tenuta delle scritture contabili, ciò in quanto l'iscrizione delle stesse nei registri è l'unico elemento che consente il tracciamento delle merci introdotte nella ZFD.

Le scritture dovranno comunque contenere tutte le necessarie informazioni e le indicazioni che consentano all'Ufficio delle Dogane di sorvegliare lo specifico regime autorizzato con particolare riferimento all'identificazione, alla posizione doganale e ai movimenti delle merci vincolate a tale regime.

In particolare, l'art. 245, par. 3, del CDU stabilisce che, le **merci originarie da Paesi terzi** si considerano vincolate al regime nel momento del loro ingresso in una zona franca, sulla base della sola iscrizione nei registri contabili, tenuti in modalità informatica e oggetto di preventiva approvazione da parte dell'Ufficio delle Dogane competente all'atto del rilascio della autorizzazione.

⁷ furti, rapine, ritrovamento beni e merci nella zona franca, rinvenimento di merci non ammesse, violazione del perimetro.

⁸ assenza di violazioni gravi o ripetute della normativa doganale e fiscale, compresa l'assenza di trascorsi di reati gravi in relazione all'attività economica del richiedente.

⁹ dimostrazione, da parte del richiedente, di un alto livello di controllo sulle sue operazioni e sul flusso di merci, mediante un sistema di gestione delle scritture commerciali e, se del caso, di quelle relative ai trasporti, che consenta adeguati controlli doganali.

¹⁰ il rispetto di standard pratici di competenza o qualifiche professionali direttamente connesse all'attività svolta.

Le **merci originarie dell'Unione europea** dovranno essere indicate in apposita e diversificata contabilità¹¹ per permetterne l'individuazione rispetto alle merci terze vincolate al regime.

Al riguardo, si richiama quanto disposto dall'Art. 178 del Regolamento Doganale, che prevede, tra le altre disposizioni, che nelle zone franche le scritture contabili facciano riferimento ai documenti di trasporto che accompagnano le merci (sia quelle in entrata/uscita, che quelle immesse in consumo nella zona stessa).

IX. L'OPERATIVITÀ NELLA ZONA FRANCA DOGANALE

Con la Circolare 8/D del 19 aprile 2016 della Direzione centrale dell'ADM, è stata meglio dettagliata, ai sensi dell'art. 210 del CDU, la disciplina relativa al regime della ZFD che permette lo stoccaggio di merci non unionali in sospensione dei diritti gravanti e senza l'applicazione di altri oneri e misure di politica commerciale, consentendo il rinvio della loro applicazione al momento dell'eventuale importazione.

Nel disciplinare di servizio, in base alle caratteristiche della ZFD, quali la collocazione geografica o la tipologia di soggetto gestore o di attività che si intende svolgere all'interno dell'area, verranno date indicazioni sulle procedure da seguire per l'introduzione e l'estrazione delle merci.

La merce vincolata al regime di zona franca può essere successivamente importata nel territorio dell'Unione previo pagamento dei relativi diritti doganali, oppure riesportata o vincolata ad un altro regime.

Posto che nella ZFD è consentita qualsiasi attività industriale, commerciale o di servizi, si sottolinea che l'esercizio di tali attività deve essere preventivamente notificato all'Ufficio delle Dogane territorialmente competente, che potrà vietarle nel caso in cui ne ravvisi l'esigenza.

Al fine di consentire tale valutazione, il gestore della Zona Franca dovrà notificare senza ritardo **eventuali variazioni rispetto a quanto comunicato in fase di attivazione della ZFD.**

Nel caso in cui un nuovo operatore economico abbia manifestato il proprio interesse all'insediamento di attività produttive/industriali in ZFD, o nel caso in cui un operatore già attivo nell'area voglia avviare una diversa attività, il gestore dovrà darne preventiva comunicazione all'Ufficio delle Dogane territorialmente competente avendo cura di comunicare, tra le altre informazioni, anche la tipologia di attività che l'operatore intende effettuare, la tipologia di merci coinvolte e la disponibilità di spazi, aree o magazzini collocati all'interno della ZFD.

X. LE FINALITÀ ECONOMICHE DELLE ZONE FRANCHE DOGANALI

L'introduzione di merci nelle ZFD consente agli operatori del settore della logistica e del commercio vantaggi strategici, utili ad attrarre nuovi e maggiori flussi di traffico, creando di fatto condizioni favorevoli in termini economici, finanziari ed amministrativi.

In buona sostanza, i vantaggi derivano dalla circostanza che possono essere custodite nelle ZFD merci, la cui origine è relativa a paesi extra UE, senza che le stesse siano sottoposte

¹¹ Art. 246 e 247 del CDU

ad alcuna imposizione tributaria (dazio, IVA, accisa), come se i beni si trovassero ancora all'estero, con importanti vantaggi per gli importatori che, qualora le merci siano destinate al mercato nazionale e/o unionale, potranno pagarne i diritti conseguentemente all'estrazione, cioè quando avranno vendute le merci.

Peraltro, posticipare il pagamento dei diritti permette evitare flussi di cassa negativi, tale fattispecie assume notevolissima rilevanza per giacenze di merce a lungo termine.

Inoltre, per le merci che risultassero invendute¹² è prevista l'esenzione definitiva dai tributi, in tal caso le merci saranno distrutte o rispedito al luogo di origine.

Per di più, le merci, custodite all'interno delle ZFD, possono essere oggetto di lavorazioni usuali intese a garantirne la conservazione, a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale, o ancora al fine di prepararle per la distribuzione o la rivendita.

Oltre ad avere scopi commerciali e/o di servizi inerenti alla logistica, le ZFD possono avere finalità tese allo svolgimento di attività industriali¹³.

Infatti, il particolare regime può essere utilizzato per introdurre materie prime o semi lavorati provenienti sia dall'Unione europea che da paesi extra UE senza il pagamento dei diritti di confine, per produrre beni successivamente destinati alla esportazione in un paese terzo.

A mero titolo d'esempio, si cita, tra tutti, l'utilità di questo istituto applicato al settore della trasformazione di prodotti alimentari.

Potrebbero essere importati da Paesi Terzi materie prime come il cacao, le nocciole, lo zucchero, la farina, il burro, ecc. per essere trasformati in prodotti dell'industria dolciaria, per poi essere ceduti all'esportazione, con il vantaggio commerciale/economico di non essere sottoposte ad alcuna imposizione tributaria.

L'operatore, comunque, una volta ultimate le lavorazioni industriali, potrà anche decidere di vendere i prodotti ottenuti all'interno dell'UE; in tal caso, all'atto dell'estrazione dalla ZFD, sarà applicata la tassazione in applicazione dell'art. 85 del Reg.to UE 952/2013.

In quest'ultimo caso, sarà l'operatore a scegliere la modalità di tassazione a Lui più conveniente e quindi potrà:

- pagare i diritti di confine sui prodotti ottenuti dalla trasformazione applicando l'aliquota daziaria propria di questi ultimi;
- richiedere, in applicazione dell'art. 86, par. 3), CDU, che l'importo del dazio all'importazione sia determinato prendendo a riferimento le materie prime, a suo tempo, introdotte nelle ZFD.

Elvio La Tassa

¹² ad esempio: perché non più idonee all'immissione sul mercato

¹³ riparazione, montaggio, assemblaggio e trasformazione