

Questo Manuale offre la prima ricognizione organica e aggiornata sulle Zone Economiche Speciali, sulle Zone Logistiche Semplificate e sulle Zone Franche Doganali, trasformando un quadro normativo complesso in una trama coerente di regole, procedure e casi applicativi. Dalla ricostruzione del passaggio dalle otto ZES regionali alla ZES Unica, al funzionamento dell'Autorizzazione Unica e dello Sportello Unico Digitale ZES, fino al credito d'imposta e al suo cumulo con altri incentivi, il volume guida passo dopo passo nella progettazione e gestione degli investimenti, con particolare attenzione alla bancabilità dei progetti e ai rapporti con l'amministrazione e gli intermediari finanziari.

L'analisi è continuamente messa alla prova sul terreno: le esperienze internazionali (Polonia, Cina, Jebel Ali, Vision 2030 saudita), il ruolo strategico della portualità meridionale, la *blue economy*, le ZFD e le ZLS sono letti come tasselli di una stessa politica industriale, chiamata a fare del Mezzogiorno non una periferia assistita, ma una piattaforma competitiva nel Mediterraneo allargato. Il Manuale parla la lingua del diritto senza perdere di vista l'economia reale, offrendo a imprese, professionisti, funzionari pubblici e decisori politici uno strumento operativo per passare dalle norme ai cantieri, dalle agevolazioni scritte sulla carta agli investimenti effettivamente realizzati.

Ugo Patroni Griffi è professore e avvocato, specializzato in diritto commerciale e dell'economia, con una consolidata esperienza nelle tematiche portuali, logistiche e delle politiche di sviluppo territoriale, maturata anche in ruoli di vertice in Autorità di sistema portuale e in altre imprese pubbliche e private. La sua attività scientifica e professionale si colloca da anni nel punto di incrocio tra diritto dei mercati, infrastrutture, finanza d'impresa e strumenti di coesione, con particolare attenzione all'impatto delle scelte normative sugli investimenti reali e sulla competitività delle imprese.

Mario Aprile è presidente di Confindustria Bari e BAT e imprenditore, interprete di una visione dell'industria come motore di sviluppo responsabile, radicato nei territori e aperto alle sfide della logistica avanzata, della transizione energetica e dell'internazionalizzazione.

ISBN 979-12-5965-629-2



9 791259 656292

€ 15,00

U. Patroni Griffi Manuale delle Zone Economiche Speciali, Zone Logistiche Semplificate e Zone Franche Doganali



UGO PATRONI GRIFFI

Manuale
delle
**Zone Economiche Speciali,
Zone Logistiche Semplificate e
Zone Franche Doganali**

Prefazione di
Mario Aprile



CACUCCI EDITORE
BARI



CONFINDUSTRIA
Bari e Barletta-Andria-Trani



Ugo Patroni Griffi

Manuale
delle Zone Economiche Speciali,
Zone Logistiche Semplificate e
Zone Franche Doganali

Prefazione di
Mario Aprile

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2026 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Sommario

Prefazione	VII
Premessa	XV
Le Zone Economiche Speciali nel panorama internazionale ..	1
Le esperienze internazionali di successo	3
Il quadro normativo europeo e costituzionale	5
Le <i>best practices</i> internazionali delle Zone Economiche Speciali	9
L'evoluzione normativa delle ZES in Italia	19
La ZES Unica del Mezzogiorno	21
Gli incentivi fiscali della ZES Unica	23
La disciplina dell'Autorizzazione Unica ZES	35
Il procedimento autorizzatorio nella ZES Unica	37
La giurisprudenza sull'Autorizzazione Unica ZES	49
La <i>performance</i> della ZES Unica	57
Il regime speciale per i progetti in ambito portuale	61
La portualità del Mezzogiorno nella ZES Unica	67
I principali porti del Mezzogiorno nella ZES Unica	73
Il Codice Doganale dell'Unione	77
Le Zone Logistiche Semplificate: origine e finalità	91
Considerazioni conclusive	107
Normativa, prassi e giurisprudenza (agg. 12 febbraio 2026) ..	115
Bibliografia (in ordine cronologico)	119

Prefazione

In qualità di presidente di Confindustria Bari e BAT, leggendo queste pagine, avverto una sensazione precisa. Non siamo davanti a un semplice manuale tecnico per addetti ai lavori, ma a un'opera che prova consapevolmente a colmare uno dei vuoti più gravi del nostro dibattito pubblico: la distanza fra il linguaggio delle norme e il linguaggio dell'impresa, fra il lessico dei giuristi e quello degli imprenditori, fra la dimensione astratta delle politiche e quella concreta dei luoghi in cui si investe, si produce, si assume. Il Manuale di Ugo Patroni Griffi riesce in un compito che, come Confindustria, riteniamo essenziale per il futuro del Mezzogiorno e del Paese: trasformare la ZES Unica, le ZLS e le zone franche doganali da "oggetti normativi" in veri strumenti di politica industriale, comprensibili, valutabili, utilizzabili da chi ogni giorno si assume il rischio di impresa.

Già la struttura dell'opera racconta l'ambizione del progetto. L'autore non si limita a ricapitolare articoli di legge e decreti attuativi, ma colloca le zone economiche speciali entro un quadro sistematico che tiene insieme diritto europeo e costituzionale, politiche di coesione, strategie dei corridoi TEN-T, giurisprudenza amministrativa e costituzionale, prassi amministrative, dati economici sulla portualità, sulla blue economy, sulle dinamiche di investimento nel Mezzogiorno. Ne risulta un manuale che non è solo repertorio di regole, ma mappa ragionata di come Stato, Unione europea e territori possano cooperare per fare delle ZES un fattore stabile di competitività. È esattamente la prospettiva con cui Confindustria chiede da tempo di guardare alla politica industriale: non un collage di norme episodiche, ma un disegno coerente, fondato su poche priorità e misurabile nei risultati.

Il primo grande merito del volume è restituire profondità storica e comparata a un tema troppo spesso trattato in modo contingente. Le pagine iniziali dedicate alle esperienze internazionali di successo

– dalla Polonia alla Cina, da Jebel Ali alle ZES della Vision 2030 saudita – mostrano con chiarezza che le zone speciali non sono un'invenzione recente né un capriccio del legislatore italiano, ma uno degli strumenti più consolidati di politica industriale a livello globale. Le ZES polacche, nate negli anni Novanta in un contesto di transizione postcomunista, hanno dimostrato come un regime fiscale favorevole, una *governance* efficiente e una regia centrale forte possano attrarre ingenti investimenti, modernizzare interi settori produttivi, creare occupazione stabile. L'evoluzione verso la Polish Investment Zone, estesa all'intero territorio nazionale con intensità differenziata, viene letta dall'autore come un passaggio da una logica "insulare" a una logica di sistema, che richiama il percorso compiuto dall'Italia nel passaggio dalle otto ZES regionali alla ZES Unica.

La parabola cinese, e in particolare il caso di Shenzhen, è descritta come l'esempio più impressionante della capacità delle ZES di trasformare il volto di un'economia. Il villaggio di pescatori che diventa megalopoli globale, la zona speciale che si fa laboratorio di riforme poi estese all'intero Paese, la progressiva evoluzione da produzioni *labourintensive* a settori ad alta tecnologia, rappresentano una lezione di metodo più che un modello da imitare. A noi, come sistema confindustriale, interessa proprio questo: cogliere la logica di fondo. Le ZES funzionano quando sono inserite in un disegno politico chiaro, quando le infrastrutture materiali e immateriali vengono realizzate prima o contestualmente agli incentivi, quando certezza del diritto e rapidità delle decisioni amministrative diventano parte integrante dell'attrattività complessiva di un territorio.

Non meno significativo è il richiamo all'esperienza di Jebel Ali. Lì la combinazione di un grande porto profondo, una free zone con regole chiare e stabili e una strategia concentrata sulla logistica globale ha trasformato Dubai in uno snodo obbligato dei traffici internazionali. È un caso che parla in modo diretto alle ambizioni di regioni come la Puglia e, più in generale, del Mezzogiorno. Il nostro sistema portuale – da Bari a Taranto, da Barletta a Manfredonia – ha tutte le condizioni geografiche per giocare un ruolo analogo nel Mediterraneo allargato. Il Manuale ci ricorda che ciò può accadere solo se la normativa ZES e ZLS viene letta dentro questa prospettiva di lungo periodo, come parte di una strategia di posizionamento dell'Italia nelle

catene globali del valore, non come semplice dispositivo di agevolazione temporanea.

Il secondo grande asse del libro riguarda il quadro europeo e costituzionale. Patroni Griffi mostra con grande chiarezza come la disciplina delle ZES si misuri, da un lato, con le regole sugli aiuti di Stato dell'articolo 107 TFUE e, dall'altro, con i principi di uguaglianza sostanziale, coesione sociale e riequilibrio territoriale sanciti dalla Costituzione. In questo bilanciamento si gioca la credibilità delle politiche per il Mezzogiorno. Confindustria, e il presidente Emanuele Orsini in più occasioni, hanno sottolineato che il tema non è se fare politiche differenziate per il Sud, ma come farle: in modo trasparente, selettivo, verificabile, evitando misure assistenziali e concentrando le risorse su ciò che genera produttività, attrazione di investimenti, crescita dell'*export*.

La scelta di ancorare le ZES ai porti della rete TENT, richiamata nel Manuale, risponde proprio a questa esigenza di strutturalità. Il nuovo Regolamento (UE) 2024/1679 ridisegna la geografia delle infrastrutture strategiche europee e rafforza il ruolo dei porti come nodi centrali dei corridoi ScandinavoMediterraneo, Mediterraneo, AdriaticoBaltico e dei Balcani occidentali. Per la Puglia ciò significa collocarsi, con Bari e Brindisi, su assi di traffico che la connettono in modo diretto non solo al resto d'Italia, ma al cuore dell'Europa e all'altra sponda dell'Adriatico. È una realtà che, come Confindustria Bari e BAT, sperimentiamo quotidianamente nel dialogo con le imprese che guardano ai nostri porti come piattaforme di accesso a mercati ben più ampi del solo mercato regionale.

La parte centrale del Manuale è forse quella che, da presidente di un'associazione imprenditoriale, sento più vicina. L'autore entra nel vivo della ZES Unica del Mezzogiorno, ne ricostruisce la genesi normativa, illustra con dettaglio il funzionamento del credito d'imposta, le condizioni di accesso, i vincoli temporali, i limiti di cumulabilità con altri aiuti, gli effetti sul merito creditizio e sulla bancabilità dei progetti. È una lettura preziosa per chi, come noi, si confronta con imprese che devono trasformare un'agevolazione astratta in un piano di investimento concreto, discusso con le banche e sottoposto a valutazione dei rischi.

Patroni Griffi non nasconde le criticità. Mette in luce la persistente inadeguatezza delle risorse rispetto alla domanda, le riduzioni per-

centuali della fruibilità del credito, l'incertezza legata ai tempi effettivi di godimento del beneficio, le rigidità di alcune clausole di mantenimento e clawback, la complessità di un quadro normativo stratificato in pochi anni. È una diagnosi che coincide con molte osservazioni che Confindustria ha portato ai tavoli istituzionali. Emanuele Orsini ha insistito più volte su un punto che questo Manuale fa proprio: le imprese non chiedono incentivi infiniti, chiedono regole semplici, stabili, tempi certi. Chiedono che lo Stato si impegni a rispettare gli stessi standard di affidabilità e previsione che pretende dal sistema produttivo.

Particolarmente rilevante, anche per la nostra esperienza territoriale, è la parte dedicata all'Autorizzazione Unica ZES e allo Sportello Unico Digitale. Qui la semplificazione lascia il terreno della retorica per diventare procedura concreta: termini perentori, conferenze di servizi semplificate e telematiche, meccanismi di silenzioassenso estesi anche a interessi sensibili, divieto di frazionamento dei procedimenti, effetti di variante urbanistica e di dichiarazione di pubblica utilità concentrati in un unico atto. È un cambio di paradigma amministrativo che Confindustria considera decisivo.

La sezione dedicata alla giurisprudenza sull'Autorizzazione Unica e sulle ZES è, per chi opera in un contesto ad alta densità di contenzioso amministrativo, di grande interesse. L'autore ricostruisce l'evoluzione delle pronunce dei TAR, del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale, mettendo in evidenza come i giudici abbiano progressivamente delimitato e chiarito l'ambito di operatività delle norme, i margini di discrezionalità delle amministrazioni, il bilanciamento con gli interessi alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, della concorrenza. Ne deriva un quadro in cui la certezza del diritto, pur non essendo mai definitiva, si consolida intorno a un'idea chiara: le ZES sono strumenti legittimi di riequilibrio territoriale, a condizione che siano governate con rigore, trasparenza e rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

Uno dei nodi più significativi, e più vicini alla sensibilità del sistema delle imprese, è affrontato nei capitoli dedicati alla "performance" della ZES Unica e alla portualità del Mezzogiorno. Qui il Manuale si intreccia con i dati più recenti prodotti da Svimez sull'economia e la società del Mezzogiorno, dai quali emerge un quadro in chiaroscuro: da un lato un Sud che, anche grazie agli investimenti legati a PNRR,

ZES e politiche di coesione, mostra tassi di crescita talvolta superiori al resto del Paese, un contributo non trascurabile alla crescita del PIL nazionale e un recupero dell'occupazione; dall'altro, la persistenza di divari strutturali in termini di produttività, qualità del lavoro, infrastrutture, capitale umano.

La Puglia, in questo scenario, si conferma tra le regioni più dinamiche del Mezzogiorno. Le previsioni Svimez 2024-2026 e le elaborazioni regionali indicano per la regione un profilo di crescita che beneficia in modo particolare degli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, delle politiche di sostegno agli investimenti produttivi, della valorizzazione del sistema portuale e logistico. Non a caso, nel dibattito più recente, diversi osservatori hanno sottolineato come la Puglia non sia più periferia ma cerniera, "porta orientale" dell'Italia verso l'Adriatico, i Balcani, il Mediterraneo orientale.

Come Confindustria Bari e BAT vediamo, dietro questi numeri, storie concrete. Imprese che decidono di ampliare i propri stabilimenti nelle aree ZES, nuovi operatori logistici che scelgono i nostri porti per servire mercati che vanno ben oltre i confini regionali, investimenti nella filiera energetica e nelle rinnovabili che si insediano lungo la costa, nelle aree retroportuali, nei poli produttivi collegati ai corridoi europei. In questo senso, la lettura che il Manuale offre del sistema portuale pugliese e molisano – come elemento centrale della ZES Unica e della blue economy meridionale – restituisce ai nostri territori un ruolo che corrisponde alle aspettative e alle battaglie del sistema associativo.

Un passaggio che ritengo particolarmente significativo è quello in cui l'autore ricostruisce il cammino italiano dalle otto ZES originarie alla ZES Unica. La descrizione non è indulgente: vengono messi in luce la frammentazione iniziale, la variabilità delle *governance* regionali, le sovrapposizioni di competenze, la difficoltà di costruire una strategia realmente nazionale. È una diagnosi che noi, come Confindustria, abbiamo condiviso sin dall'inizio. Il moltiplicarsi di perimetri, sportelli, regole applicative diverse non solo confondeva le imprese, ma indeboliva il messaggio verso gli investitori internazionali. La ZES Unica, se pienamente attuata, rappresenta invece quel passaggio verso una visione unitaria che da anni chiediamo: un regime speciale chiaro, omogeneo, riconoscibile, capace di offrire alle

imprese, dal Molise alla Sicilia, lo stesso quadro di certezze, pur nel rispetto delle specificità territoriali.

Su questo sfondo, le considerazioni conclusive del Manuale assumono quasi il tono di un manifesto per una politica industriale moderna. La transizione “dalla frammentazione alla visione unitaria”, “dalla logica dell’eccezione al nuovo modello ordinario di amministrazione”, “dalla moltiplicazione dei *bonus* alla selezione degli investimenti produttivi di qualità” costituisce la trama su cui, come Confindustria, stiamo costruendo le nostre proposte. Il presidente Orsini lo ha detto con chiarezza: il Mezzogiorno deve diventare il più grande cantiere aperto d’Europa, ma perché ciò accada servono strumenti stabili, una normativa che non cambi a ogni legge di bilancio, una programmazione che guardi al 2030 e oltre, non solo all’orizzonte annuale dei saldi di finanza pubblica.

C’è un elemento che sento particolarmente vicino ai valori di Confindustria: l’idea di ZES come patto più che come privilegio. In queste pagine non troviamo l’immagine di un’impresa che semplicemente incassa un credito d’imposta o beneficia di un *iter* autorizzatorio più rapido. Troviamo, invece, la descrizione di un rapporto più esigente tra Stato e impresa. Lo Stato mette a disposizione semplificazione, incentivi, infrastrutture dedicate. L’impresa si impegna a realizzare investimenti veri, ad alta intensità di capitale e tecnologia, a creare lavoro stabile e qualificato, a integrare la propria attività con il territorio, evitando modelli estrattivi e speculativi. È una visione che si pone in linea con l’idea di responsabilità sociale e di capitalismo produttivo che il nostro sistema associativo rivendica da tempo, soprattutto nel Mezzogiorno.

Il Rapporto Svimez ha più volte richiamato il rischio della “sindrome dello zero virgola”: una crescita che, pur positiva, resta troppo bassa per colmare davvero i divari con il CentroNord e con l’Europa. Le pagine di questo Manuale dedicate alle prospettive della ZES Unica dimostrano che esiste una via concreta per uscire da questa trappola: usare le zone speciali non come strumento episodico di sostegno, ma come architrave di una politica industriale di lungo periodo, integrata con il PNRR, con le politiche energetiche, con le strategie per le filiere ad alta tecnologia.

Perché questo accada, servono tre condizioni che il volume continuamente richiama, anche quando non le nomina esplicitamente. La

prima è la stabilità delle regole. Non c'è peggior nemico dell'investimento di una normativa che cambia a ogni stagione politica. La seconda è la continuità delle politiche. Gli orizzonti di investimento di un grande progetto industriale o logistico non coincidono con quelli di una legge di bilancio annuale: richiedono certezze su archi temporali almeno decennali. La terza è l'ascolto dei territori. La ZES Unica, per essere efficace, deve parlare con i sistemi produttivi locali, con le Confindustrie territoriali, con le amministrazioni che conoscono potenzialità e limiti delle aree industriali, delle piattaforme logistiche, delle infrastrutture esistenti.

Questo Manuale ha un ulteriore pregio che, come presidente di Confindustria Bari e BAT, considero essenziale. Non si limita a spiegare la legge, ma offre, a chi lavora dentro le imprese e nelle associazioni, un linguaggio comune con cui dialogare con le istituzioni. Gli imprenditori che leggeranno queste pagine troveranno non solo l'elenco degli articoli e delle procedure, ma il senso delle scelte compiute dal legislatore, i vincoli europei entro cui ci si muove, le conseguenze operative di una certa interpretazione giurisprudenziale, le opportunità e i rischi legati a un determinato modo di disegnare un bando, un perimetro, una zona franca doganale.

Per le ragioni che ho provato a delineare, considero questo Manuale uno strumento prezioso per il mondo che rappresento. Parla la lingua del diritto, ma non perde mai di vista l'economia reale. Ricostruisce con rigore l'evoluzione normativa, ma non rinuncia a misurare, attraverso i dati Svimez e le esperienze concrete delle imprese, l'efficacia degli strumenti adottati. Soprattutto, restituisce al Mezzogiorno – e alla Puglia in particolare – l'immagine di un territorio che non chiede rendite, ma condizioni per competere.

Se sapremo utilizzare fino in fondo gli strumenti descritti in questo volume, se sapremo dare continuità alle scelte che hanno portato alla ZES Unica, se sapremo orientare gli incentivi verso chi investe davvero in innovazione, logistica avanzata, transizione energetica, alta tecnologia, allora la ZES entrerà a pieno titolo nell'alfabeto quotidiano delle imprese, delle banche, degli amministratori locali. È la direzione che Confindustria, con la guida del presidente Orsini, ha scelto di perseguire e che, come Confindustria Bari e BAT, sentiamo in modo particolarmente forte guardando ai nostri porti, alle nostre filiere, ai nostri giovani talenti.

Prefazione

Con questo spirito, e con questa responsabilità, affido il lettore a un'opera che unisce rigore scientifico e vocazione civile e che ha l'ambizione, pienamente condivisibile, di fare del diritto delle ZES non un capitolo specialistico, ma uno dei luoghi in cui si decide il futuro industriale del Mezzogiorno e dell'intero Paese.

Mario Aprile

Premessa

Il presente manuale nasce dall'esigenza di offrire una trattazione organica e approfondita di uno degli strumenti di politica industriale e di coesione territoriale più rilevanti e innovativi introdotti nell'ordinamento italiano negli ultimi anni: le Zone Economiche Speciali (ZES), le Zone Logistiche Semplificate (ZLS) e le Zone Franche Doganali (ZFD). Si tratta di istituti che, pur affondando le loro radici in esperienze consolidate a livello internazionale, hanno assunto nel contesto italiano una configurazione peculiare, frutto di un percorso normativo complesso e in continua evoluzione, culminato con la riforma del 2023 che ha istituito la ZES Unica per il Mezzogiorno.

L'obiettivo di quest'opera è duplice. Da un lato, si propone di fornire un'analisi rigorosa e sistematica del quadro giuridico-istituzionale che disciplina questi strumenti, esaminandone i fondamenti normativi, le procedure operative, gli effetti giuridici e le prime applicazioni giurisprudenziali. Dall'altro, intende offrire una chiave di lettura critica e comparata, mettendo a confronto il modello italiano con le migliori pratiche internazionali e analizzando le specificità e le criticità emerse nell'attuazione concreta, con particolare attenzione alla dimensione portuale, che rappresenta il fulcro strategico di queste politiche.

La scelta di dedicare un ampio focus alle ZES e ZLS portuali non è casuale. I porti del Mezzogiorno, che movimentano il 45% del traffico merci nazionale e rappresentano la porta di ingresso naturale per i flussi commerciali ed energetici provenienti dal Mediterraneo, dall'Africa e dal Medio Oriente, costituiscono l'asset più prezioso su cui costruire una strategia di rilancio economico del Sud Italia e di rafforzamento della competitività dell'intero sistema-paese. La combinazio-

ne tra le semplificazioni amministrative dell'Autorizzazione Unica, gli incentivi fiscali e la possibilità di istituire zone franche doganali nelle aree portuali crea un ecosistema unico, capace di attrarre investimenti internazionali e di trasformare i porti da semplici punti di transito a veri e propri hub logistico-industriali integrati.

Il manuale si articola in otto parti. Le prime tre sono dedicate ai fondamenti teorici, al contesto internazionale e all'evoluzione normativa delle ZES in Italia, con un'analisi dettagliata della ZES Unica e dell'Autorizzazione Unica. La quarta parte, cuore dell'opera, approfondisce la dimensione portuale, esaminando il ruolo delle Autorità di Sistema Portuale, i dati sulla portualità e sulla blue economy del Mezzogiorno, gli investimenti infrastrutturali e i casi di studio. La quinta parte è dedicata alle zone franche doganali, la sesta alle zone logistiche semplificate. La settima parte affronta i profili critici e le prospettive di riforma, mentre l'ottava parte offre alcune considerazioni conclusive.

Questo lavoro si fonda principalmente sui materiali, le relazioni e gli studi prodotti nel corso degli ultimi anni, integrati con la normativa, la giurisprudenza, i documenti istituzionali e la letteratura scientifica nazionale e internazionale. L'auspicio è che possa costituire un utile strumento di studio per gli studenti universitari, un riferimento per i professionisti del diritto, dell'economia e della pubblica amministrazione, e un contributo al dibattito scientifico e politico su come rendere sempre più efficaci questi strumenti per lo sviluppo del Paese.