

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE E METODOLOGICHE

Nel linguaggio comune con l'espressione "zona franca" si evoca un concetto attinente ad esenzioni, agevolazioni e, persino, "paradisi fiscali".

È nato, pertanto, un interesse ad approfondire lo studio delle zone franche nel diritto tributario al fine di chiarire le differenti modulazioni di tale "strumento" ricercando le finalità e le compatibilità delle discipline con l'Ordinamento interno, con quello europeo e con quello internazionale, nonché illustrare delle proposte normative e regolamentari.

Nel diritto tributario esistono differenti istituti riconducibili al concetto di agevolazione o di regime speciale e per poter studiare le zone franche occorre, innanzitutto, tentare di delimitarne l'ambito quale strumento economico-giuridico, a disposizione del legislatore, in grado di svolgere azioni di promozione dello sviluppo economico e sociale.

L'istituzione di un insieme di norme da applicare a circoscritte aree territoriali, differenziando il regime tributario rispetto a quello presente nelle zone circostanti, si è tradotta nella creazione di "zone franche": tali porzioni di territorio assumono vari connotati in funzione sia dell'applicazione di un sistema agevolativo derogatorio o di una disciplina speciale sia delle finalità delle misure fiscali.

A livello nazionale ed europeo esistono fondamentalmente due modelli maggiormente diffusi di zone franche, quelle urbane e quelle doganali: le prime (ZFU) rappresentano un insieme di agevolazioni fiscali a favore delle imprese e dei professionisti, su imposte dirette, tributi locali e contributi previdenziali, finalizzate a contrastare il degrado socio-economico in determinati quartieri urbani; le seconde (ZFD) raffigurano una porzione di territorio intercluso ove le merci introdotte non devono essere assoggettate ai tributi c.d. di confine, al fine di incentivare gli scambi a livello internazionale.

Ulteriori forme di zone franche sono state recentemente istituite dal legislatore, ma ancora non del tutto attuate, come nel caso delle zone eco-

nomiche speciali (ZES) e delle zone economiche ambientali (ZEA), nelle quali è possibile riconoscere dei tratti comuni alle ZFU, sebbene in ragione di una rilevanza fiscale per così dire indiretta.

In ambito extraUE, invece, il panorama di esperienze di zone franche è assai variegato, non potendovi riconoscere dei chiari modelli attuativi, verosimilmente in ragione della maggiore libertà che a livello internazionale gli Stati possiedono in virtù della propria potestà.

Ciò premesso, si è scelto di intraprendere lo studio delle zone franche partendo dall'ambito nazionale ed europeo, confrontando la disciplina delle ZFU e delle ZFD con i principi del diritto tributario al fine di valutarne la compatibilità costituzionale ed europea.

Inizialmente, è stato effettuato uno studio comparato delle discipline delle ZFU e delle ZFD, scomponendo e ricostruendo i presupposti delle due tipologie così da far emergere le differenze e i tratti comuni.

Sul piano del diritto interno il confronto è avvenuto con il principio della capacità contributiva, declinato nelle diverse interpretazioni fornite dalla dottrina, per valutarne la compatibilità e i possibili sviluppi: considerata la tesi che interpreta la capacità contributiva quale "criterio di riparto" e, dunque, riconoscendo la natura "agevolativa/derogatoria" delle zone franche, si è giunti all'interpretazione che vede nell'art. 53 Cost. una "forza economica" e, così, ci si è spinti ad ipotizzare un "regime ordinario differenziato" quale disciplina generale, non derogatoria, delle zone franche.

In tal modo, si è cercato di fornire uno studio critico della materia per arrivare, inoltre, ad elaborare una proposta normativa in tema di "zone franche verdi" al fine di contrastare il fenomeno dello spopolamento nelle aree interne del territorio nazionale.

Ponendosi nell'ottica del federalismo fiscale si è tentato di tratteggiare i vincoli e le libertà che le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e le Regioni a Statuto Speciale (RSS) possono avere per istituire o attuare una zona franca sul proprio territorio, tra questioni di riparto di competenze e necessità di sviluppo del proprio territorio.

Eseguita così una verifica di diritto interno per controllare la legittimità delle scelte nazionali in ragione dei principi costituzionali, si è dovuto fare altrettanto in ambito europeo per evitare che scelte nazionali, anche se legittime sul piano interno, possano per gli stessi effetti incentivanti alle attività d'impresa presentarsi come una forma territoriale di aiuto di Stato fiscale (tendenzialmente vietato).

L'occasione è stata utile per evidenziare come le zone franche apparentemente nate per incentivare solamente gli scambi commerciali e il lavoro

imprenditoriale possedano in realtà dei connotati sociali che trovano valorizzazione sia nell'Ordinamento interno che in quello europeo e che anzi andrebbero implementati attraverso un processo di armonizzazione.

Ulteriore livello di studio è quello proposto sul piano internazionale ove si è cercato di comprendere se e come gli Stati incontrino dei vincoli internazionali alla propria potestà istitutiva rivolta alla creazione di zone franche: l'intensificazione degli scambi internazionali, la maggiore cooperazione tra Stati e il ruolo crescente della *soft law* nonché delle fonti convenzionali hanno suggerito quali possano essere le prospettive delle zone franche in ambito *extraUE*.

