

Claudio D'Alonzo

LA ZONA FRANCA DOGANALE DEL BASSO LAZIO TRA UNIONE EUROPEA E ZES UNICA

Abstract

Il contributo analizza l'istituzione della Zona Franca Doganale (ZFD) del Basso Lazio, introdotta dall'art. 1, comma 453, della legge 31 dicembre 2025, n. 199, con l'obiettivo di valutarne la coerenza sistematica rispetto al quadro normativo europeo e nazionale in materia di incentivi territoriali. Dopo aver ricostruito la disciplina delle zone franche nell'ordinamento dell'Unione Europea il lavoro esamina le caratteristiche specifiche della nuova ZFD e approfondisce il rapporto con la ZES unica. Il saggio evidenzia che il pieno dispiegamento delle potenzialità della ZFD dipenderà dalla sua concreta attuazione operativa e dal raccordo efficace tra i diversi livelli di governo coinvolti.

This paper analyses the establishment of the Customs Free Zone (ZFD) of Lower Lazio, introduced by Article 1, paragraph 453, of Law No. 199 of 31 December 2025, with the aim of assessing its systematic consistency with the European and national regulatory framework for territorial incentives. After reconstructing the regulations governing free zones within the European Union, the paper examines the specific characteristics of the new ZFD and delves into its relationship with the Italian single SEZ. The essay highlights that the full potential of the ZFD will depend on its concrete operational implementation and effective coordination between the various levels of government involved.

Sommario: 1. Premessa – 2. Le Zone franche nell'UE – 3. La ZFD del Basso Lazio – 4. Il rapporto con la ZES unica – 5. Conclusioni

1. Premessa

L'art. 1, comma 453, legge 31 dicembre 2025 n. 199 ha istituito la Zona Franca Doganale (ZFD) del Basso Lazio, il cui scopo dichiarato non è semplicemente quello di creare uno strumento doganale, ma una leva di politica industriale e territoriale, in linea con

l'evoluzione del diritto doganale dell'Unione Europea, che sempre più spesso è utilizzato come fattore di competitività e attrazione degli investimenti. L'istituzione legislativa di questa specifica ZFD trova la propria giustificazione nella circostanza per cui il Basso Lazio è rimasto escluso dalla ZES unica¹, anche a seguito del recente ampliamento della sua estensione territoriale a favore delle regioni di Marche e Umbria².

Molti sono i dubbi che la novità legislativa può suscitare e che richiedono specifica attenzione. Tra questi, un aspetto potenzialmente problematico riguarda la circostanza per cui la ZFD in questione non è stata istituita con una legge ad hoc, ma attraverso una legge avente finalità diverse. Ulteriore questione concerne il fatto per cui la norma individua lo specifico territorio in cui è situata la ZFD Basso Lazio, ma rimette la perimetrazione alle proposte dell'Autorità di Sistema Portuale (AdSP) e della Regione Lazio, da approvare con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM).

Nonostante la disciplina emanata sia talmente recente da non consentire un'analisi approfondita della stessa, nelle pagine che seguono si cercherà quantomeno di verificare se l'istituzione della ZFD del Basso Lazio costituisca un intervento coerente con il sistema delle zone speciali previsto dall'ordinamento italiano ed europeo, ovvero se rischi di generare un'ulteriore frammentazione della disciplina degli incentivi territoriali. Per fare ciò si renderà necessario individuare preliminarmente le caratteristiche principali delle zone franche nell'Unione Europea.

2. Le zone franche nell'UE

La disciplina introdotta affonda le proprie radici nel Codice Doganale dell'Unione Europea (CDU)³, che consente agli Stati membri di destinare talune parti del territorio doganale dell'Unione a zona franca, stabilendo l'area interessata e i punti di entrata e di uscita⁴. Infatti, l'Unione Europea stabilisce che gli Stati membri possono designare parti del

¹ Istituita con il decreto legge 19 settembre 2023 n. 124, convertito, con modificazioni, dalla Legge 13 novembre 2023 n. 162.

² Cfr. legge 18 novembre 2025 n. 171.

³ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013.

⁴ Cfr. art. 243.

territorio doganale dell'Unione⁵ come «free zones», ossia zone franche, previa comunicazione alla Commissione Europea.

La definizione di zone franche esalta i vantaggi doganali connessi a tali zone, se solo si considera che esse vengono indicate come spazi chiusi all'interno del territorio doganale dell'Unione in cui le merci extraeuropee possono essere introdotte in esenzione da dazi all'importazione, altri oneri e misure di politica commerciale⁶. Tuttavia, l'adozione di misure commerciali più liberali in queste zone franche non è un obiettivo in sé, ma mira a promuovere lo sviluppo economico e sociale della regione o dell'industria interessata⁷.

Tali zone sono costituite da aree geografiche, generalmente arretrate, in cui le autorità statali possono decidere di introdurre una serie di incentivi ad hoc per le imprese che svolgono la propria attività in una specifica regione, al fine di incrementare la coesione sociale, economica e territoriale⁸. Questo strumento di intervento nell'economia locale trova il proprio fondamento nella dispensa creata dai fondi strutturali europei, che rappresentano un'opportunità per gli Stati membri, soprattutto in periodi di crisi congiunturale. Gli incentivi possono assumere varie forme, comprese le esenzioni sul regime doganale e, in particolare, benefici fiscali. Pertanto, si crea un sistema a geometrie variabili in cui coesistono situazioni ordinarie ed eccezionali. In particolare, i benefici fiscali hanno lo scopo di rendere una determinata regione più attraente per l'esercizio di nuove attività di impresa ma, allo stesso tempo, possono falsare la concorrenza e, di conseguenza, pregiudicare la realizzazione del mercato comune dell'UE. Per tale motivo, i regimi fiscali speciali disponibili nelle zone franche sono soggetti all'attento controllo della Commissione Europea, che ne verifica la conformità alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato e, in definitiva, ai principi del mercato comune. Infatti, fin dal Trattato di Roma

⁵ Cfr. 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, p. 10, il quale ricorda che la materia doganale rientra nelle competenze esclusive della UE.

⁶ Dopo il periodo trascorso nelle zone franche le merci possono essere immesse nel mercato (con riserva del pagamento dei dazi all'importazione e di altre tasse), essere vincolate ad un altro regime speciale (ad esempio, regime di perfezionamento attivo, ammissione temporanea o uso finale alle condizioni previste per tali procedure) o essere riesportate. Diversamente, le merci comunitarie possono anche essere immesse o immagazzinate, spostate, utilizzate, trasformate o consumate nelle zone franche. Tali beni possono successivamente essere esportati o introdotti in altre parti del territorio doganale dell'Unione Europea.

⁷ A. SPANO, *Investment, Regional Development and Compliance with Internal Market Rules in EU Free Zones: Challenges Ahead*, in *International Economic Law and the Challenges of the Free Zones*, Kluwer Law International, 2019, p. 28.

⁸ Tale scopo trova la propria giustificazione, in primo luogo, nell'art. 174 TFUE.

del 1957, emerge l'avversione con la quale il legislatore europeo ha sempre guardato a scelte politiche, economiche e amministrative dei singoli Stati che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsano la concorrenza e incidono sugli scambi tra Stati membri⁹. Pertanto, la normativa europea vieta gli aiuti di Stato¹⁰, intesi quale vantaggio accordato dalle pubbliche autorità che rende meno pesanti gli oneri normalmente gravanti sul bilancio di un'impresa¹¹. Nonostante gli aiuti di Stato siano vietati, sono compatibili con il mercato interno quelli volti a favorire lo sviluppo economico delle aree in cui il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché gli aiuti diretti ad agevolare lo sviluppo di alcune attività o regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse¹². Pertanto, gli aiuti di Stato sono considerati ammissibili nel momento in cui perseguono un fine diretto alla realizzazione dell'interesse comune¹³. Le norme in tema di aiuti di Stato sono considerate complementari alle altre disposizioni in materia di concorrenza delle imprese e, a loro volta, le regole in tema di concorrenza complementari agli obiettivi perseguiti dalle libertà fondamentali. Da ciò ne discende che nell'UE la politica degli aiuti di Stato è una componente essenziale di quella della concorrenza e che entrambe vanno considerate ai fini dell'instaurazione del mercato comune¹⁴; se questo è vero, appare evidente che la concorrenza ha come obiettivo quello di favorire l'integrazione del mercato.

⁹ Cfr. art. 92 Trattato di Roma che istituisce la Comunità Economica Europea.

¹⁰ Sul punto si veda, tra i tanti, M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014; B. CORTESE, F. FERRARIO, P. MANZINI, *Il diritto antitrust dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

¹¹ Cfr. A. BERLINGUER, *Zone franche*, cit., p. 15.

¹² Secondo C. FONTANA, *Zone economiche speciali e disciplina europea sugli aiuti di Stato in materia fiscale. Alcuni spunti critici*, in F. AMATUCCI e C. FONTANA (a cura di), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici nazionali europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 169, la disciplina sulle ZES è alla base di un dibattito tra istituzioni europee e Stati membri al fine di verificare il corretto utilizzo di questo strumento da parte dei Governi nazionali.

¹³ Per tale motivo, un ruolo fondamentale è affidato alla Commissione Europea, che, sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), può ritenere compatibili con il mercato interno di un singolo Stato aiuti diretti a promuovere lo sviluppo economico delle zone svantaggiate dell'UE. Per stabilire se una misura di aiuto possa essere ritenuta compatibile con il mercato interno, la Commissione ne analizza la struttura; in questo modo, è possibile verificare se l'impatto positivo generato nel conseguire un obiettivo di interesse comune superi i potenziali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato e finalità regionale 2014-2020*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, C 209, 23 luglio 2013.

¹⁴ Cfr. A. SPANO, *Investment*, cit., p. 37.

Da quanto esposto sinora ne deriva, ad esempio, che una volta definite le caratteristiche principali di una zona franca, le autorità nazionali hanno l'obbligo di notificare alla Commissione la valutazione della conformità alla legislazione nazionale sugli aiuti di Stato ai sensi del trattato UE¹⁵; tale dovere trova la propria giustificazione nella circostanza per cui gli Stati membri godono di un elevato grado di autonomia nella formulazione della loro politica, ma gli incentivi fiscali sono strettamente correlati agli aiuti di Stato e, pertanto, non sono automaticamente validi ai sensi delle norme dell'UE. Alla Commissione è demandato uno sforzo ulteriore volto ad evitare che nel mercato comune possano insorgere squilibri ed asimmetrie. Ne deriva che in tale contesto la trasparenza svolge un compito fondamentale, con la conseguenza che i ruoli e le prerogative delle singole zone devono essere chiaramente individuati e distribuiti. L'eventuale mancanza di trasparenza nella regolamentazione e nel funzionamento delle zone franche può potenzialmente costituire un vulnus all'intera stabilità dell'Unione Europea, che dipende dal rispetto degli obblighi reciproci imposti agli Stati membri e dove le eccezioni al sistema comune di regole devono essere giustificate sulla base di criteri oggettivi.

3. La ZFD del Basso Lazio

Il quadro normativo innanzi delineato dimostra come l'istituzione di una zona franca non possa essere considerata un intervento isolato, ma debba necessariamente inserirsi in un assetto coordinato di strumenti territoriali. Come detto, l'attuazione di norme e politiche speciali nelle zone franche è soggetta sia ad una serie di restrizioni, sia al continuo controllo regolamentare delle istituzioni dell'UE. Tali misure trovano la loro giustificazione nella necessità di evitare pratiche commerciali scorrette e di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche di tutti gli Stati membri. Questi possono designare parti del territorio doganale come zone franche, previa comunicazione alla Commissione Europea, che deve rilasciare la propria approvazione. Pertanto, sembra di poter affermare che l'istituzione di una zona franca nell'UE richiede un'attenta

¹⁵ Cfr. art. 107-109 TFEU.

pianificazione da parte dei legislatori nazionali, dal momento che il rispetto delle norme comunitarie costituisce un aspetto imprescindibile in questo settore.

In Italia, l'istituzione delle zone franche doganali è prevista dall'art. 70 d.lgs. 26 settembre 2024 n. 141, secondo il quale le zone franche doganali sono istituite con una specifica legge cui è attribuito, tra le altre cose, il compito di individuare il termine di presentazione della proposta di perimetrazione e l'autorità cui competono l'elaborazione della proposta stessa e i poteri di gestione. Si potrebbe ritenere che le ZFD abbiano acquisito maggior rilievo successivamente all'emanazione della normativa in tema di ZES¹⁶ prima e di ZES unica poi, nonché di Zone Logistiche Semplificate (ZLS)¹⁷; una considerazione di questo tenore troverebbe la propria giustificazione nella circostanza per cui il legislatore ha inteso sostenere lo sviluppo economico e sociale nelle aree interessate da tali ultimi strumenti a discapito di quelle che non ne fanno parte. Pertanto, le ZFD rappresenterebbero un'opportunità per consentire di sostenere la crescita di queste ultime.

È possibile affermare che quella recentemente istituita è un'area doganale speciale interclusa nel territorio dell'Unione, dove le merci non europee possono essere introdotte in regime di sospensione dei dazi, dell'IVA e di altri oneri all'importazione, nonché dove possono essere effettuate lavorazioni prima della loro immissione in libera pratica o di una nuova esportazione. Il territorio in cui opera il nuovo regime doganale speciale non è soggetto ad una discrezionalità politica, ma riguarda specifiche aree (le province di Latina e di Frosinone) individuate nella Carta degli aiuti a finalità regionale 2022 – 2027, approvata dalla Commissione Europea; a tal fine, la Zona Franca Doganale, in sinergia con la Zona Logistica Semplificata approvata dalla Regione Lazio¹⁸, disegna un ecosistema di semplificazioni doganali e fiscali che punta a rendere il territorio più attrattivo per investimenti nazionali e internazionali. A ciò si aggiunga che le potenzialità di cui gode la ZFD del Basso Lazio vengono ulteriormente incrementate dalla circostanza per cui, a

¹⁶ Introdotte dal decreto legge 20 giugno 2017 n. 91 convertito, con modificazioni, dalla Legge 3 agosto 2017 n. 123, in seguito modificato dal decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla Legge 12 febbraio 2019 n.12 e poi ulteriormente modificato.

¹⁷ La Legge 27 dicembre 2017 n. 205 ha introdotto le Zone Logistiche Semplificate (ZLS) istituibili in tutte le grandi aree portuali d'Italia. Le ZLS sono uno strumento che ricalca le ZES, con l'esclusione dei benefici fiscali, e permettono alle imprese insediate al loro interno di accedere alle stesse procedure semplificate offerte dalle ZES.

¹⁸ Cfr. DPCM 17 novembre 2025.

differenza della ZLS e analogamente a quanto previsto in tema di ZES unica, non è soggetta ad una scadenza temporale e non è legata a risorse limitate nel tempo. Se quanto precede è vero, ne deriva che la norma in esame costituisce un tassello fondamentale della strategia italiana di utilizzo degli spazi concessi dagli aiuti a finalità regionale, con una particolare attenzione al Basso Lazio come area di svantaggio relativo. Il richiamo alla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022 – 2027 riduce il rischio di violare la normativa in tema di aiuti di Stato, sempre che gli eventuali incentivi ulteriori restino nei limiti fissati dalla legge e siano concessi facendo ricorso a schemi notificati o rientranti in regolamenti di esenzione per categoria.

Come detto, la norma in esame istituisce uno speciale contenitore doganale nell'area del Basso Lazio, ma ne rimanda la concreta operatività alle proposte dell'AdSP e della Regione Lazio, da approvare con determinazione dell'ADM. Tale situazione sembra dar vita a due distinti livelli di governo. Infatti, da un lato l'AdSP del Mar Tirreno Centro Settentrionale la Regione Lazio hanno il potere di presentare, senza limiti di tempo, una proposta di perimetrazione relativamente alle aree di propria competenza; dall'altro, l'istituzione in concreto della ZFD avviene solo attraverso l'emanazione di una specifica determinazione da parte dell'ADM, che, in ossequio a quanto previsto dalla normativa in tema di zone franche doganali, ha il compito di individuare l'ufficio competente per la vigilanza e per ogni altro procedimento previsto dalla disciplina doganale dell'UE, nonché il potere di stabilire le condizioni per l'operatività della zona franca.

La perimetrazione e l'organizzazione gestionale sono necessarie al fine di individuare le aree che possono effettivamente essere considerate ZFD e le imprese che possono ricorrere a tale regime. Senonché, sembra emergere un problema di coordinamento istituzionale dettato dalla mancata previsione di un esplicito coinvolgimento degli enti locali, il cui intervento appare quantomeno opportuno per evitare eventuali sovrapposizioni o conflitti pianificatori. In tale prospettiva, il rischio non è solo quello di un conflitto di programmazione tra livelli di governo, bensì quello di una frammentazione della politica territoriale, potenzialmente in contrasto con le esigenze di semplificazione amministrativa e di certezza del diritto. Inoltre, resta aperta la questione se la ZFD del

Basso Lazio debba essere letta come uno strumento complementare alla ZES unica o come il sintomo di una politica territoriale disorganica.

4. Il rapporto con la ZES unica

La risposta all'interrogativo che precede richiede una breve comparazione tra la disciplina recentemente emanata e quella in tema di ZES, ossia aree geograficamente delimitate e amministrare da un unico soggetto, che offrono determinati incentivi alle imprese che si trovano fisicamente al loro interno (come ad esempio importazione generalmente esente da dazi e procedure doganali semplificate)¹⁹. Una caratteristica distintiva delle ZES è il loro ristretto ambito territoriale. Attraverso la creazione di una ZES, il singolo Stato intende disciplinare il commercio istituendo delle regole parallele con la restante legislazione statale e favorevoli agli investitori. Di conseguenza, lo Stato che istituisce una ZES crea un nuovo spazio all'interno del proprio territorio per attrarre investimenti principalmente da parte di soggetti stranieri. Dunque, in tale ottica la ZES è un'area in cui il governo spera di aumentare la crescita economica attraverso l'incremento delle esportazioni e degli investimenti, nonché l'attribuzione di vantaggi competitivi ai soggetti che scelgono di investire all'interno della zona stessa. Le ZES agevolano l'insediamento di nuove imprese, attraggono investimenti esteri e favoriscono la crescita economica²⁰. In questo modo, vengono create specifiche aree all'interno del territorio nazionale in cui vengono promossi il commercio e gli investimenti internazionali, benché sotto il controllo del legislatore nazionale²¹. Le ZES rappresentano quindi un complesso compromesso principalmente tra la liberalizzazione e la tutela della sovranità economica nonché altri elementi strutturali dell'interazione tra Stato e mercato; in altre parole, le ZES costituiscono un approccio alternativo per integrare favorevolmente l'economia domestica in quella globale²². Le

¹⁹ Cfr. FOREIGN INVESTMENT ADVISORY SERVICE (FIAS), *Special Economic Zones. Performance, lessons learned, and implications for zone development, occasional paper Washington, D.C.: The World Bank Group*, 2008, p. 2.

²⁰ D. ZHIHUA ZENG, *Special Economic Zones: lessons from the global experience*, in *PEDL Synthesis Series*, n. 1, 2019, p. 4.

²¹ J. CHAISSE e G. DIMITROPOULOS, *Special Economic Zones in International Economic Law: Towards Unilateral Economic Law*, in *Journal of International Economic Law*, 2021, p. 249.

²² D. ZHIHUA ZENG, *The Past, Present, and Future of Special Economic Zones and Their Impact*, in *Journal of International Economic Law*, 2021, p. 260.

ragioni alla base della decisione di creare zone economiche speciali sono molteplici, prima fra tutte quella di sostenere lo sviluppo economico e sociale delle regioni meno ricche; sebbene l'istituzione di queste zone non rappresenti la soluzione dei problemi legati all'economia della specifica area, può migliorare le condizioni economiche tanto delle aree più ricche, quanto di quelle meno economicamente avanzate degli Stati membri²³. In altre parole, l'istituzione di una ZES non costituisce una forma di discriminazione a discapito dei territori non agevolati, ma rappresenta un'opportunità per consentire di adeguare una zona socialmente disagiata al resto del territorio circostante.

Nell'UE le ZES vengono indicate come zone franche; tuttavia, il termine ZES vuole essere più comprensivo rispetto a quello di zone franche, che non rispecchia più la varietà delle aree esistenti, ed in special modo di quelle orientate verso tecnologie specifiche e nuovi servizi (come ad esempio sanità, turismo, sicurezza), nonché verso lo sviluppo sostenibile²⁴; allo stesso modo, le ZES relegano le zone franche ad un sottotipo di territori doganali separati ove i dazi relativi alle merci che vengono fabbricate, assemblate o sono semplicemente in transito vengono ridotti o addirittura azzerati²⁵. In questo modo, il termine ZES è sufficientemente ampio da includere zone passate, presenti e future, pur escludendo aree che non hanno le caratteristiche necessarie per essere considerate una zona economica speciale.

Le ZES costituiscono un fenomeno presente in tutto il mondo in un'ampia varietà di modelli, sicché sembra logico che esse trovino spazio anche in Italia, ove costituiscono uno strumento di politica economica particolarmente significativo. Lo scopo della creazione di ZES può essere quello di incrementare la nascita e lo sviluppo di imprese locali, riducendo così la dipendenza dalle importazioni nelle aree strategiche. Senonché, la possibilità di istituzione di zone economiche speciali su tutto il territorio nazionale è preclusa dalle limitazioni imposte dalla normativa europea in tema di aiuti di Stato, sebbene

²³ A. SPANO, *Investment*, cit., p. 29, il quale afferma che gli indicatori del successo delle zone economiche libere comportano, tra l'altro, un livello più elevato di produttività, un aumento del tasso di occupazione e un reddito più disponibile per la popolazione locale nella regione interessata.

²⁴ Cfr. F. BOST, *Special Economic Zones: methodological issues and definitions*, in *Transnational Corporations Journal*, Vol. 26, n. 2, 2019, p. 142 ss., che fa riferimento a parchi *high-tech*, parchi scientifici, zone scientifiche e tecnologiche, zone economiche libere, zone di sviluppo turistico, zone verdi e zone sicure.

²⁵ WORLD INVESTMENT REPORT, 2019, p. 128.

l'art. 107 TFUE contempli alcune deroghe²⁶. Da ciò ne deriva che qualsiasi atto legislativo in tema di ZES, deve rispettare i parametri fissati dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato, non essendo possibile estenderne arbitrariamente il campo di applicazione. Nell'ordinamento italiano, sono state create dapprima più ZES, cui ha fatto seguito di recente l'istituzione di una ZES unica, definita come una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio dell'attività imprenditoriale può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa. Sebbene la normativa vigente presenti più di un elemento di diversità rispetto a quella passata, appare opportuno sottolineare che il fine perseguito è quello di attrarre investimenti esteri e creare le migliori condizioni possibili per le imprese insediate al suo interno, attraverso la semplificazione amministrativa²⁷ e la concessione di incentivi fiscali, tra cui il beneficio di un credito di imposta²⁸.

Da quanto sinora esposto, emerge come i benefici ed i vantaggi che la normativa nazionale attribuisce alla ZES unica pone quest'ultima su un piano totalmente diverso dalle zone franche, caratterizzate unicamente da una normativa doganale di favore, rendendola anche maggiormente attraente agli occhi dei potenziali investitori²⁹. La differenza tra i due tipi di zone trova conferma anche nel dettato legislativo, ove è ancora prevista la possibilità di istituire zone franche doganali, la cui perimetrazione è proposta dalla Struttura di missione³⁰, anche su iniziativa dell'AdSP o delle regioni competenti, ed è approvata con

²⁶ L'art. 1, commi 61-66, legge 27 dicembre 2017 n. 205 prevede la possibilità di istituire zone logistiche semplificate (ZLS) nei porti dell'Italia settentrionale. Cfr. P. DI PALMA e E. LANZI, *Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority*, in *Diritto e politica dei trasporti*, I/2018, p. 85 ss., secondo i quali si tratta di zone a burocrazia zero create per favorire lo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali del nord.

²⁷ A tal fine, importante è il procedimento di autorizzazione unica, che sostituisce tutti gli atti di assenso necessari per la realizzazione dell'investimento e l'avvio dell'attività economica. Si veda U. PATRONI GRIFFI, *L'autorizzazione unica ZES tra semplificazione amministrativa e tutela degli interessi pubblici, profili critici e orientamenti giurisprudenziali*, in *I Battelli del Reno*, 2025, p. 5 ss., secondo il quale l'autorizzazione unica rappresenta il cuore pulsante della ZES e lo strumento necessario per realizzare la semplificazione amministrativa.

²⁸ Cfr. art. 16 decreto legge 19 settembre 2023 n. 124.

²⁹ Di diverso avviso, A. VIGNOLI, *Zes: tra credito d'imposta e assenza di agevolazioni fiscali di carattere sistematico*, in F. AMATUCCI e C. FONTANA (a cura di), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici nazionali europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 69.

³⁰ La struttura della ZES unica prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di una cabina di regia, il cui compito è quello di indirizzare, coordinare, vigilare e monitorare l'attività all'interno della zona economica speciale. Accanto alla cabina di regia e alle dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR vi è una struttura di missione, denominata "Struttura di missione ZES" (la cui organizzazione è oggetto di definizione da parte di un decreto del Presidente del

determinazione del direttore dell'ADM³¹. Pertanto, appare centrale il ruolo assunto dall'AdSP, dal momento che la pianificazione di tutte le aree interne al perimetro portuale e funzionali alle operazioni portuali rientrano nella sua potestà pianificatoria esclusiva³²; a ciò si aggiunga la possibilità di promuovere l'istituzione di zone franche doganali all'interno della zona economica speciale e di partecipare al procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione unica, che spoglia i comuni dei propri poteri urbanistici e rende necessario individuare i settori in cui gli investimenti acquisiscono la caratteristica di pubblica utilità.

5. Conclusioni

Sulla base di quanto sinora esposto, sembra di poter affermare che la disciplina di cui all'art. 1, comma 453, legge 31 dicembre 2025 n. 199 può dare impulso al settore produttivo del basso Lazio. La norma in esame appare strategica, in quanto usa lo strumento della ZFD per attuare una politica industriale e di coesione in un'area ben determinata del territorio nazionale. Benché il suo inserimento nella legge di bilancio possa offrire rapidità di adozione e collegamento con strumenti di spesa, rischia di dare alla ZFD in esame una dimensione normativa più fragile e meno strutturata di quanto sarebbe potuto avvenire attraverso l'emanazione di una specifica legge; in altre parole, l'istituzione della ZFD del Basso Lazio appare un intervento episodico più che un tassello di una pianificazione organica. Tale considerazione poggia le proprie basi nella considerazione per cui la legge di bilancio, per sua natura funzionalmente orientata alla programmazione finanziaria annuale e pluriennale dello Stato, non rappresenta tradizionalmente il luogo deputato alla

Consiglio dei ministri), che avoca le funzioni dei Commissari straordinari che presiedevano le singole ZES. Il compito della struttura di missione consiste, tra le altre cose, nella creazione di un piano strategico della ZES unica di durata triennale, che definisce la politica di sviluppo della zona economica speciale, individuando i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica e le modalità di attuazione; ulteriore attività demandata alla struttura di missione è quella di assicurare supporto all'Autorità politica delegata in materia di zona economica speciale per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano Strategico della ZES unica.

³¹ In passato tale possibilità era contemplata dall'art. 5, comma 1 lett. a *sexies*, decreto legge 20 giugno 2017 n. 91, mentre oggi dall'art. 11, comma 3 *bis*, decreto legge 19 settembre 2023 n. 124.

³² U. PATRONI GRIFFI, *Navigando verso il futuro: la nuova era della pianificazione portuale*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2025, p. 588, p. 588 ss.

costruzione organica di strumenti strutturali di politica industriale. Appare inevitabile che la collocazione di una disciplina di questo tipo in un provvedimento legislativo eterogeneo può porre problemi di coordinamento quantomeno con la normativa in tema di ZES. In tale prospettiva, la scelta legislativa potrebbe essere letta come espressione di una tecnica normativa potenzialmente in tensione con l'esigenza di organicità e stabilità che dovrebbe connotare gli strumenti destinati a incidere strutturalmente sugli assetti territoriali e produttivi. Se è vero che la legge di bilancio consente rapidità di intervento e immediato raccordo con le risorse finanziarie, emerge in modo altrettanto chiaro la necessità di una disciplina di più ampio respiro, capace di inserirsi in modo coerente nel sistema degli incentivi territoriali italiani ed europei, nonché nella strategia nazionale di sviluppo economico.

Nel momento in cui la ZFD legislativamente prevista troverà attuazione attraverso la specifica perimetrazione e l'individuazione di regole di gestione, è lecito ritenere che si aprirà una fase nuova, concreta e operativa, che darà alle province del Basso Lazio strumenti competitivi fondamentali per attrarre investimenti e favorire lo sviluppo dei territori. In questo modo, sarà possibile trasformare porti, retroporti e poli industriali dell'area interessata in veri e propri *hub* logistici e produttivi ad alta attrattività, integrando il nuovo regime doganale con gli strumenti esistenti. Se questo è vero, ne deriva che l'obiettivo enunciato si traduce nella volontà di riequilibrare la posizione competitiva del Basso Lazio rispetto alle aree limitrofe, sfruttando lo spazio offerto dal regime di zona franca e dalla Carta degli aiuti regionali. Qualora ciò non dovesse avvenire, appare evidente che la novità normativa sarà destinata a rimanere un'istituzione priva di attuazione concreta e, quindi, di significato.

Naturalmente, il successo della ZFD basso Lazio dipende anche da altri fattori, tra cui in particolare, il coordinamento tra più attori locali, quali la Regione, l'AdSP, le Camere di Commercio e l'ADM. In tale ottica, sembra assumere rilievo la realizzazione di infrastrutture portuali, che svolgono un ruolo fondamentale nello sviluppo dell'economia grazie al loro ruolo di punto di riferimento per gli investimenti. I porti costituiscono aree di confine tra terra e mare dove è forte la presenza sia di attività economiche, sia di valori di rilievo costituzionale, che richiede un equilibrio tra sviluppo e tutela ambientale; nel

rapporto con le aree circostanti, i porti non si pongono come estranee ad esse, ma ne costituiscono un nodo funzionale integrato³³.

Infine, emerge la necessità di evitare che la presenza di molteplici strumenti il cui scopo è pressoché simile e sovrapponibile, si traduca in un mosaico legislativo di difficile comprensione e, conseguentemente, in maggiori oneri per le imprese anziché in una semplificazione per lo svolgimento della loro attività.

³³ U. PATRONI GRIFFI, *Navigando verso il futuro*, cit., p. 588.