Brunella Brundu

ZONE FRANCHE: SVILUPPI E ORIENTAMENTI GEOECONOMICI

La Sardegna al centro del Mediterraneo

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Brunella Brundu

ZONE FRANCHE: SVILUPPI E ORIENTAMENTI GEOECONOMICI

La Sardegna al centro del Mediterraneo

FrancoAngeli

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione pag. 7

Introduzione » 9

1. Nascita e sviluppo delle Zone Franche » 13
1.1. Nascita ed evoluzione storica della Zona Franca » 13
1.2. Sviluppo e diffusione delle Zone Franche nel mondo » 19
1.3. Le Zone Franche, motore di sviluppo economico » 22
1.4. Le risposte del diritto alle esigenze della geoeconomia » 26
1.5. Zone Franche tra globalizzazione e nuove tecnologie » 30
1.6. Zone Franche, nuova competitività e sviluppo » 34
1.7. Zone Franche: classificazioni e implicazioni sociali » 35
1.8. Le Zone Franche tra definizioni e tipologie » 38
1.8.1. La Ricerca Scientifica » 38
1.8.2. Le Organizzazione Internazionali » 44
1.9. Evidenze emerse » 49

2. La più recente tipologia di Zona Franca. La Zona Franca Urbana » 52
2.1. Le Zone Franche Urbane » 52
2.1.1. Le Zone Franche Urbane: Introduzione » 52
2.1.2. Le Zone Franche Urbane francesi. Un'esperienza di successo » 53
2.1.3. Le politiche urbane e le Zone Franche Urbane in Italia » 56
2.1.4. Dalle Zone Franche Urbane francesi a quelle italiane » 59
2.1.5. Lo sviluppo delle Zone Franche Urbane in Italia » 60

3. La geografia delle Zone Franche pag. 66
3.1. L'importanza della geografia nello studio delle Zone Franche » 66
3.2. I traffici commerciali marittimi quale base di una rete transnazionale di Zone Franche » 72
3.3. La geografia delle Zone Franche del Mediterraneo » 86
3.3.1. Le Zone Franche del Nord Africa » 87
3.3.2. Le Zone Franche dei paesi asiatici del Mediterraneo » 94
3.3.3. Le Zone Franche dell'Europa mediterranea » 97
3.4. La Sardegna al centro del Mediterraneo » 106
3.4.1. La Sardegna come possibile Hub mediterraneo negli scambi delle merci » 107
3.4.2. Lo sviluppo della logistica in Sardegna per gli scambi delle merci » 113
3.4.3. La Zona Franca in Sardegna. Quando la posizione non è abbastanza » 115

4. Sardegna e Zona Franca. Riflessioni sul percorso autonomistico della regione » 119
4.1. Considerazioni introduttive » 119
4.1.1. Il lungo percorso dell'autonomia sarda: dal Medioevo alla Fusione Perfetta » 120
4.1.2. L'autonomia della Sardegna. Dall'Unità d'Italia alla scrittura dello Statuto » 124
4.1.3. Regionalismo, nascita delle Regioni e Federalismo » 129
4.1.4. L'autonomia finanziaria della Sardegna » 134
4.1.5. Sardegna, l'ipotesi di Zona Franca Integrale » 140

Bibliografia » 145

PREFAZIONE

Il tema delle zone franche è stato raramente trattato dai geografi in modo specifico, più spesso lo hanno affrontato in modo incidentale, quasi occasionale. Probabilmente perché uno dei principali obiettivi che uno studioso di discipline territoriali si pone è quello di indagare le possibili soluzioni ai problemi di squilibrio territoriale piuttosto che accentuare le differenze. Il presente testo tenta quindi di colmare una lacuna negli studi geografici e il tentativo dell'autrice è tanto più apprezzabile perché non vuole enfatizzare e/o supportare la creazione di differenze fiscali tra territori, che sarebbero alquanto disdicevoli e poco coerenti con l'obiettivo sopra esposto di ridurre i differenziali di sviluppo tra popolazioni, quanto piuttosto svolgere un discorso sull'impiego di uno strumento di agevolazioni degli insediamenti di imprese nei territori in ritardo di sviluppo, tra l'altro previsto anche dall'Unione Europea. Proprio, la politica europea di convergenza, col Trattato di Lisbona del 2010, affianca alle misure di carattere economico le misure che incidono sugli aspetti sociali e si privilegiano quegli interventi economici che creino direttamente e indirettamente ricadute sociali. L'obiettivo di convergenza all'interno del territorio comunitario, che dovrebbe realizzare espressamente la coesione economica, sociale e territoriale (art. 2), sembra assumere un significato pregnante quando applicato alle regioni insulari che l'Unione riconosce particolarmente penalizzate. Con tale spirito, quindi, devono essere accolti quei provvedimenti di sostegno a talune aree che, se apparentemente potrebbero apparire come un vantaggio acquisito da un'area a detrimento delle altre, di fatto intervengono proprio sulle diverse situazioni di sviluppo delle pluralità territoriali dell'Unione, mirando ad accrescere il benessere sociale di una comunità locale, più svantaggiata rispetto a quelle delle regioni più ricche, mediante attrazione di nuove imprese.

L'autrice dipana, con dovizia di particolari anche storici, le principali trame di flussi commerciali imperniate sui nodi rappresentati dai porti franchi. Inoltre, analizza, anche dal punto di vista normativo, sia la previsione di istituire zone franche, come accaduto soprattutto nelle regioni marginali e periferiche dell'Unione (ad esempio in Irlanda e in Portogallo), oltre che nel resto del mondo, sia l'istituzione di zone franche urbane. Quest'ultime, previste dai regolamenti comunitari ispirati dal modello francese (Regolamento CE n. 1998/2006), potrebbero essere impiegate come un utile strumento di rigenerazione di alcuni quartieri periferici e marginali delle città europee, ma in Italia sono divenute uno strumento confuso di agevolazione agli insediamenti di imprese spesso scollegato dal resto degli interventi e delle politiche urbane.

Queste problematiche ci riportano ad un altro aspetto che l'autrice sottolinea, vale a dire la coerenza delle politiche fiscali di vantaggio per le imprese con le politiche territoriali *tout court*. Ad esempio, per non favorire possibili sperequazioni tra aree nel momento in cui si riconosce una zona franca, l'Unione prescrive che possano fruire delle agevolazioni fiscali soltanto le piccole e medie imprese individuate per numero di dipendenti e per fatturato. Tale prescrizione persegue innanzitutto l'obiettivo di favorire imprese che si radichino nel territorio. Pertanto, anche se gli aiuti possono essere fruiti da imprese esogene, è opportuno che essi siano coerenti con una politica di sviluppo territoriale. In tal senso è assolutamente necessario che le aree individuate siano adeguatamente infrastrutturate e che, d'altra parte, si selezionino le imprese che svolgano specifiche attività (un'area turistica potrà accogliere alcune tipologie di imprese che svolgono talune specifiche attività manifatturiere ma non altre). Soltanto questo potrà servire ad innescare proficue relazioni tra imprese esogene e attori locali, quali le imprese endogene ma anche istituzioni e organizzazioni rappresentative delle categorie produttive. L'importanza strategica di tali relazioni è sottolineata nel testo dell'autrice che fa bene a preferirle alla retorica dell'"isola al centro del Mediterraneo" (un'etichetta, spesso infruttuosa, che accomuna la Sardegna all'altra grande isola italiana, la Sicilia).

Luigi Scrofani

INTRODUZIONE

Quello della Zona Franca è un concetto complesso ed estremamente sfaccettato il cui sviluppo segue gli andamenti storici dei traffici commerciali e delle classiche produzioni manifatturiere, rivelandosi in grado di cogliere le opportunità provenienti dai progressi dell'innovazione tecnologica. Considerato in molti casi uno strumento di politica economica, per la capacità di incidere sullo sviluppo di determinate aree geografiche, non solo relativamente al perimetro che ne segna la delimitazione, la Zona Franca o Zona Economica Speciale, oltre a richiamare manodopera dal territorio limitrofo, produce svariate esternalità positive.

Ciononostante, la Zona Franca non dovrebbe comunque essere considerata come l'unica soluzione possibile nei confronti di problematiche quali quelle connesse alla mancanza di lavoro o alla scarsa competitività dei sistemi territoriali. Alla sua istituzione non equivale, infatti, un automatico miglioramento delle condizioni socioeconomiche dei paesi ospitanti; vi sono casi in cui tale istituto ha prodotto risultati insoddisfacenti, se non fallimentari.

Considerata la complessità dell'argomento, la presente ricerca muove dall'analisi del fenomeno a partire dai primi prototipi, ripercorrendone le tappe principali che dal III millennio a.C. fino a oggi ne hanno accompagnato lo sviluppo e la diffusione; un'analisi che richiede un approccio multidisciplinare indirizzato a farne emergere i caratteri di natura politica, economica e geografica con lo scopo di individuare le principali tipologie oggi maggiormente diffuse di Zona Franca, le quali nel corso del tempo hanno subito molteplici evoluzioni.

Dall'originaria connotazione di Porto Franco, localizzato lungo gli specchi d'acqua su cui si affacciano le banchine delle località marittime e fluviali e che risulta prevalente fino ai primi anni del Novecento, diversi contributi hanno ulteriormente differenziato tra Porto e Punto Franco, Zona Franca Portuale,

Città Franca, Deposito Franco ecc., per indicare una numerosità di tipologie che nel tempo ha dato vita ad altrettante definizioni, utilizzate con modalità e significati diversi a seconda del paese di applicazione. Si hanno così le varie *Free Trade Zones*, *Special Economic Zones*, *Industrial Free Zones*, *Commercial Free Zones*, *Maquilladoras*, *Free Ports*, *Export Processing Zones* ecc.

L'esame della vasta letteratura sul tema ha permesso di evidenziare come la diffusione delle Zone Franche abbia seguito negli anni gli andamenti dell'economia e dello sviluppo tecnologico, consentendole di passare da una prevalente vocazione commerciale a una crescente specializzazione nei settori dell'assemblaggio elettronico e del tessile fino a trovare una nuova affermazione nel campo dell'Information and Communications Technology (ICT). La stessa geografia delle Zone Franche ne evidenzia come la localizzazione, principalmente concentrata nei paesi del Sud-est asiatico fortemente specializzati nei settori dell'*hi-tech*, risponda alle logiche di una competitività sempre più incentrata sul rafforzamento dell'attrattività nei confronti di Investimenti Diretti Esteri e imprese innovative capaci di offrire opportunità occupazionali.

Tra le numerose fattispecie di Zona Franca, il presente studio approfondisce quella della Zona Franca Urbana, una Zona Economica Speciale il cui intento è rafforzare la competitività di alcuni quartieri degradati delle città, soprattutto attraverso la defiscalizzazione delle attività svolte dalle imprese che decidono di insediarsi all'interno. In seguito al successo conseguito in Francia, dove l'istituto si è affermato, anche in Italia le Zone Franche Urbane, dopo un percorso legislativo tortuoso, stanno trovando applicazione in via sperimentale. Nonostante l'intento iniziale fosse quello di far coincidere il perimetro delle Zone Franche Urbane italiane con quello di specifici quartieri degradati, in alcuni casi il raggio di azione è stato esteso, ricomprendendo porzioni più ampie di territorio. Si tratta di un'anomalia di carattere applicativo che si riscontra ad esempio Zona Franca Urbana del comune dell'Aquila o in quella dei comuni della ex provincia sarda del Sulcis Iglesiente, resa operativa grazie all'inserimento nel quadro di interventi del cosiddetto Piano Sulcis, che permette di concentrare sul territorio risorse aggiuntive e ulteriori iniziative di sviluppo.

Attualmente, quella della Zona Franca Urbana risulta essere l'unica Zona Economia Speciale a tutti gli effetti operativa in Sardegna, dove da tempo si parla di istituire una Zona Franca Integrale, dal perimetro coincidente con quello dell'intera isola. Questa ipotesi, fortemente caldeggiata da più parti, dovrebbe comunque confrontarsi con le "regole di funzionamento" fiscali ed economiche della regione, e dunque con l'autonomia e con le disposizioni contenute nello Statuto Speciale.

Si rileva come la creazione di una Zona Franca Integrale non mancherebbe di avere ricadute positive sulle condizioni di competitività della Sardegna che, com'è noto, ricopre, dal punto di vista geografico, un ruolo di centralità nel Mediterraneo. In ragione proprio di questa centralità e della complessità dell'argomento trattato, la presente ricerca si è soffermata su un'analisi dei traffici commerciali che attraversano il Mar Mediterraneo, tenendo conto anche della localizzazione delle Zone Franche nel bacino e del ruolo che giocano sulla competitività dei territori in cui ricadono.

Successivamente l'analisi si è focalizzata sulle condizioni storiche che hanno portato all'attuale sistema di autonomia regionale, a partire dalla nascita del Regno di Sardegna e Corsica, attraversando l'intero periodo giudicale e fino alla cosiddetta "fusione perfetta" tra Sardegna e Piemonte, per mettere in evidenza i processi che hanno determinato la "specialità" dello Statuto approvato nel 1948 che contempla, all'art. 12, la possibilità di istituire Punti Franchi nel territorio regionale.

Sulla base di tali disposizioni si sono quindi ripercorse le principali tappe cha hanno accompagnato nei decenni i vari tentativi di creazione di Punti e Zone Franche in Sardegna, dal D.Lgs. 10 marzo 1998, n. 75 che, all'art. 1, ha istituito le sei Zone Franche di Cagliari, Olbia, Oristano, Porto Torres, Portovesme e Arbatax, passando per i tentativi di creazione di una Zona Franca Integrale, fino ai recenti provvedimenti con cui si è tornati nel 2016 a restringere il campo di intervento tramite l'istituzione delle Zone Franche negli originari punti individuati con il decreto del 1998.

1. NASCITA E SVILUPPO DELLE ZONE FRANCHE

1.1. Nascita ed evoluzione storica della Zona Franca

Ogni paese che accoglie una qualsiasi forma di Zona Franca è detentore di un preciso e specifico sistema di norme e regole; la convivenza tra regimi diversi, quello generalmente applicato nell'intero territorio nazionale e quello "speciale", dà luogo, anche in base alle diverse aree geografiche di accoglienza delle Zone Franche, a una varietà di tipologie tali da definire i caratteri di un fenomeno complesso e articolato, che per essere interpretato necessita di più chiavi di lettura. La sfera di influenza derivante dalle agevolazioni di cui una Zona Franca gode è molto più ampia rispetto al perimetro che la racchiude. I suoi effetti sono estremamente differenziati e si propagano anche sul restante intorno geografico, esercitando influenze su numerosi aspetti che riguardano per esempio l'economia locale, il sistema fiscale di tassazione o la regolamentazione del diritto del lavoro, disegnando talvolta, in alcuni paesi, nuove geografie del lavoro femminile e minorile.

Come specificato da Oumarou (2011, p. 4), nell'introduzione a uno studio condotto dall'International Labour Office (ILO)[1], organizzazione che da oltre 20 anni monitora lo sviluppo delle Zone Franche nel mondo, «As the number of EPZs around the world continues to grow, questions and concerns have arisen in regard to respect for workers' rights, the application of labour laws, employment creation, working conditions, as wells as how EPZs benefit the domestic economy and social cohesion in the countries concerned».

[1] L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) è l'agenzia delle Nazioni Unite «che si occupa di promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana per uomini e donne». Si veda http://ilo.org/global/lang--en/index.htm.

Per tali motivi, un'analisi storica del fenomeno richiede un approccio multidisciplinare indirizzato a farne emergere i caratteri di natura politica, economica e geografica con lo scopo di individuare le principali tipologie oggi maggiormente diffuse di Zona Franca che nel corso del tempo hanno subito molteplici evoluzioni.

Il loro sviluppo è strettamente legato alle vicende connesse alla storia degli scambi commerciali di largo raggio e tra i principali effetti spiccano da sempre quelli connessi all'ottenimento di vantaggi di carattere economico e/o fiscale a favore di imprese e territori.

I traffici commerciali di lunga tratta, osserva Levrero (2012, pp. 14-17), sono attestati già a partire dal periodo compreso tra il 3000 e il 2200 a.C. nell'antico Egitto dove, grazie alla navigabilità del fiume Nilo e alle rotte tracciate nel deserto, si sono potuti sviluppare importanti scambi sia interni al Regno, sia esterni e rivolti principalmente alle isole di Creta e Cipro oltre che alla regione siro-palestinese. Allo stesso modo l'autrice sottolinea come la presenza di altri canali fluviali quali il Tigri e l'Eufrate, abbiano favorito anche nell'antica Mesopotamia un'interessante rete di traffici che si ramificavano verso le zone interne di questa regione, la quale rappresentava dal punto di vista strategico un crocevia rilevante tra l'Oriente e il Mediterraneo[2].

L'instaurarsi di rapporti di scambio sempre più intensi tra territori diversi che già da allora vantavano una loro legislazione politica ed economica richiese, come è ovvio, l'istituzione di un sistema di tassazione sulle merci in transito. Alcuni autori rinvengono proprio nel particolare complesso di franchigie ed esenzioni sui dazi, introdotte per la prima volta dalla città assira di Assur nel II millennio a.C., le tracce primordiali della Zona Franca [3].

[2] Levrero (2012) sottolinea come lo sviluppo di una fitta e articolata rete commerciale sia documentata già a partire dal III millennio a.C. È in quel periodo che le grandi città della Mesopotamia iniziarono a trafficare merci, materie prime, oggetti preziosi e pietre, alimenti e sostanze, stoffe, animali e schiavi con i territori circostanti. In merito si vedano M. Liverani, "Il modo di produzione", in S. Moscati (a cura di), *L'alba della civiltà. Società, economia e pensiero nel Vicino Oriente antico*, vol. II, UTET, Torino, 1976; M. Liverani, *The Ancient Near East. History, Society and Economy*, Routledge, London-New York, 2014; H. Parkins, C. Smith (Eds.), *Trade, Traders and the Ancient City*, Routledge, London-New York, 1998; J. A. Zamora (Ed.), *El hombre fenicio. Estudios y materiales*, Consejo Superior de Investigaciones Cientificas, Roma, 2003; B.R. Foster, *The Age of Agade: Investing Empire in Anciente Mesopotamia*, Routledge, London-New York, 2016.

[3] Il primo prototipo di Zona Franca risalirebbe, come emerso dalla decifrazione di numerose tavolette che componevano la biblioteca della città di Kanesh, al II millennio a.C. e sarebbero riconducibili al sistema di franchigie in auge nella città di Assur, importante centro dell'Impero assiro che si caratterizzava per un avanzato sviluppo commerciale. Dalle migliaia di tavolette in cuneiforme akkadico è emerso come Assur fosse un vero e proprio Porto Franco, in cui le merci e i semilavorati erano esenti da dazi e dove vigeva una liberalizzazione degli

Secondo altri studiosi, i primi prototipi di Zona Franca risalirebbero all'epoca greco-ellenistica, quando trovò manifestazione una forma embrionale di Porto Franco, inquadrato nella cornice più ampia di agevolazioni ed esenzioni fiscali concesse in occasione di particolari feste religiose tipiche della A*teleia*[4].

Il caso più emblematico e significativo di *Ateleia* è quello di Delo, isola greca conosciuta per la sua centralità religiosa affermatasi come importante polo per le finanze e il commercio nel Mediterraneo fino ad assumere tratti di evidente specialità (Haywood, 2000)[5]. Tale aspetto è confermato da Piganiol (2010, p. 294), il quale osserva come Delo «si governava da sola […] [e] a partire dal III secolo […] grazie alla sua neutralità sacra, era divenuta un grande mercato di grano, e un luogo di incontro di commercianti internazionali. Dopo il 167, il porto franco di Delo ereditò una parte del commercio di Rodi, poi, dopo il 146, di quello di Corinto».

Un tale sistema di esenzioni favoriva l'incremento degli scambi e dei traffici delle merci che andavano «ben oltre le pure necessità di sostentamento delle grandi masse che affluivano ai templi per le festività» e che quindi mettevano in circolo una grande quantità di risorse, permettendo anche ai mercanti stranieri di operare in un regime di sostanziale incolumità dovuto alla pace sacra (Finardi, Moroni, 2001, pp. 34-35).

La natura strategica e geopolitica di alcune scelte si rinviene inoltre, nella decisione dei Romani di non rovinare Atene e il Pireo in quanto, come osservato da Levi (1989, p. 285), «sarebbe stato un grave errore politico lasciar precipitale nella miseria la penisola ellenica, tagliandola fuori da quelle correnti di traffici sulle quali tanto Corinto che Atene avevano avuto una posizione di primo piano» e specificando che «la creazione del grande mercato del porto franco di Delo doveva avere lo scopo di equilibrare la posizione di Atene e di tutta la penisola greca nel quadro dei commerci marittimi del Levante»[6].

scambi. Cfr. M.T. Larsen, "The Old-Assyrian City-State and its Colonies", in *Mesopotamia*, n.4, Copenhagen, 1976; H. Parkins, C. Smith (Eds.), *Trade, Traders and the Ancient City*, Routledge, London-New York, 1998; S. Finardi, E. Moroni, *Stati d'Eccezione. Zone e Porti Franchi nell'economia-mondo*, FrancoAngeli, Milano, 2001.

[4] Il concetto di *Ateleia* ideato dagli antichi greci, evoluto durante l'impero romano in quello di *immunes*, indicava quei luoghi di culto in cui veniva applicato, in occasione di feste religiose, un dato regime di agevolazione fiscale e si sostanziava nella sospensione di imposte e dazi su importazioni ed esportazioni. Cfr. L. De Ligt, *Fairs and Markets in the Roman Empire*, J.C. Gieben Pub, Amsterdam, 1993.

[5] Sul ruolo ricoperto da Delo all'interno delle dinamiche commerciali si veda N.K. Rauth, *The sacred bonds of commerce: religion, economy and trade society at Hellenistic Roman Delos, 166-87 B.C.*, J.C. Gieben, Amsterdam, 1993.

[6] Cfr. M.A. Levi*, La città antica*, L'Erma di Bretschneider, Roma, 1989.

Alcuni studiosi rintracciano le origini delle Zone Franche nei "*Portus Immunes*" di epoca romana – i quali possono comunque essere considerati come delle naturali evoluzioni dei Porti Ateleia – e nei Porti Franchi del tardo Medioevo che acquisirono maggiore importanza solamente in epoche successive e, in particolare, dopo la seconda guerra mondiale, quando lo scacchiere competitivo, economico e politico internazionale si fece maggiormente complicato (Diamond&Diamond, 1985).

È al Medioevo che risale l'istituzione di una delle Zone Franche più antiche d'Europa, quella di Cadice, in Spagna, che ancora oggi mantiene la sua posizione di dominio, confermandosi, in base anche a quanto è emerso dalla VI Conferenza Latinoamericana sulle Zone Franche tenutasi nel 2002 proprio nella città spagnola, come la piattaforma privilegiata per il commercio con l'America latina[7].

Trampus (2002), a tal proposito, osserva come la scelta di tenere la conferenza a Cadice non sia stata casuale ma dovuta all'esperienza storica della città nelle attività legate alla marineria, che le hanno consentito di ricoprire negli anni una posizione di primo piano rispetto al restante territorio spagnolo e ad altri paesi stranieri.

Era da lungo tempo quindi che la Spagna ambiva a divenire il principale Deposito Franco in Europa per l'America Latina, come emerso durante *l'Ibero-American Social and Economic Congress* tenutosi a Madrid nel 1900. La studiosa sottolinea come la Zona Franca di Cadice risalga al XIII secolo, allorquando Re Alfonso X concesse alla città alcuni importanti privilegi, quali l'abolizione delle restrizioni all'ingresso di determinate merci, che furono ulteriormente estesi e rafforzati nel 1627, sotto la guida di Re Filippo IV. Questa condizione di specialità ha fatto sì che Cadice rappresentasse, sul finire del XVIII secolo, l'affaccio da cui fuoriuscivano oltre l'80% delle merci esportate oltremare. La Zona Franca di Cadice dunque, tra le più antiche d'Europa, nasce e si sviluppa sotto forma di Porto Franco e proprio

[7] Sono diverse le Zone Franche istituite in Europa durante il Medioevo. In Italia le prime esperienze si hanno con quelle di Venezia, Livorno e Genova nate nella seconda metà del Cinquecento, a cui si sono aggiunte successivamente quelle di Trieste e di Fiume, sorte durante i primi anni del Settecento. Altre Zone e Porti Franchi di rilievo si sviluppano tra il Settecento e l'Ottocento a Marsiglia, Gibilterra, Singapore e Hong Kong, Amburgo, Danzica e Copenhagen. Cfr. B. Minoletti, *I porti franchi*, Einaudi, Torino, 1939; J.P. Marhoz, M. Szymanski, "Behind the Wire. Anti-union Repression in the Export Processing Zones", in *ICFTU (International Confederation of Free Trade Unions)*, World Congress, 16th, Brussels, 1996; L. Piccinno, *Il commercio marittimo e lo sviluppo del porto di Genova tra Medioevo ed Età moderna*, Università dell'Insubria, Facoltà di Economia, 2004; G. Luzzatto, "Il porto franco di Trieste e la politica mercantilistica austriaca nel '700", in AA.VV., *Problemi del Risorgimento triestino*, Vol. II, Centro Studi per la Storia del Risorgimento, Trieste, 1953, pp. 7-17.

in quanto tale viene ufficialmente riconosciuta nel 1829 con un provvedimento reale emanato da Re Fernando VII. Occorrerà però attendere altri 85 anni e precisamente il 1914 per avere attestata, tramite Regio Decreto, la nascita della Zona Franca vera e propria, seguita nel 1917 da quella di Barcellona e nel 1918 da quelle di Bilbao e Santander che tuttavia diventeranno operative solamente a partire dagli anni Cinquanta[8].

Occorre sottolineare che nel periodo intercorso tra l'emanazione del primo decreto del 1829 e la resa operativa delle zone franche spagnole, si sono registrati ulteriori passaggi intermedi. Ad esempio è del 1850 la creazione dei Depositi Franchi di Cadice, Corunna e Mahon seguiti poco dopo dalla nascita dei Porti Franchi delle Canarie, di Ceuta e Melilla.

Proprio in relazione ai Porti Franchi delle isole Canarie, Arteaga Ortiz et alii (2000, pp. 1-17) lasciano intendere che nonostante un secondo Regio Decreto dell'11 Luglio 1852 stabilisse l'esenzione «de derechos y arbitrios de todas clases sobre el consumo de especies determinadas en dichos puertos, y que viene a constituir la norma sobre la que se asienta toda la singularidad canaria en materia de puertos francos», è solamente con la legge del 1900 che si ha un vero perfezionamento giuridico di tali Porti Franchi.

È tuttavia dal secondo dopoguerra che i Porti Franchi diventano cruciali per la definizione dei nuovi assetti competitivi, rivelandosi veri e propri antesignani delle moderne Zone Franche (Diamond&Diamond, 1985; Dalla Costa et alii., 2006) dimostrandosi sempre più delle realtà dotate di un discreto grado di elasticità. Lo sviluppo e la diffusione delle Zone Franche unitamente a un ampliamento delle loro funzioni ha quindi subito una decisa accelerazione soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, quando un numero sempre più crescente di paesi al mondo ha deciso di declinare parte del proprio territorio secondo particolari condizione di specialità (Papadopoulos, 1987; Ettore, 1998; WEPZA, 2004, 2007; Rankevica, 2006).

Il percorso di crescita di queste zone connotate da un regime di specialità che si è andato delineando nel corso del secondo Novecento, può essere chiaramente scorporato in due grandi direttrici: da un lato si è registrato un vero e proprio potenziamento dei Depositi Franchi e delle Zone Franche di im-

[8] «However, the modern Free Ports, Free Warehouses and Free Zones in Spain were established according to Royal Decree of 11 June 1929, whose provisions are still in force if not in conflict with any national or EU regulations of equal or superior rank. Free Zones at Cadiz, Barcelona and Vigo were created on the basis of the 1929 Royal Decree but became operational only in the Fifties. Under the Spanish legislation of 1929 the main function of the Free Zones was industrial: they promoted, through customs and fiscal incentives, the establishment of industries not existing in Spain or existing in the country but which did not export or had a deficient radius of exportation […]». Cfr. F. Trampus (2002, p. 89).

presa soprattutto in Europa, nel Nord America e nel sud est asiatico; dall'altro si è creata una sorta di rete di *Export Processing Zones* (EPZs) collocate nei paesi in via di sviluppo (Finardi, Moroni, 2001).

Tra le più celebri esperienze di Zona Franca istituite nel periodo post bellico, come osservato da Jenkins et alii (1998, p. 2), figura quella di Shannon, nell'Irlanda del Sud, nata nel 1959 e affermatasi come *Industrial Free Zone* (Roberts, 1992; Sinclair, 2001; Farole, Akinci, 2011; Tiefenbrun, 2013) seguita da alcuni altri casi noti che hanno trovato sviluppo in America Latina (Messico, Colombia e Repubblica Dominicana) e nel continente asiatico (Taiwan, Singapore, Hong Kong e India).

In India un'esperienza particolarmente significativa di Zona Franca di notevole successo è quella di Kandla[9], nata nel 1965 per incoraggiare lo sviluppo di un porto fino ad allora sottoutilizzato, che ha rappresentato la prima Zona Economica Speciale dell'Asia (ILO, 2014), seguita cronologicamente e grazie ai risultati positivi ottenuti da quella cinese di Shenzhen, istituita nel 1980 (Farole, Akinci, 2011). Altre Zone Franche storicamente rilevanti sono quella di Amburgo in Germania nata tra gli anni Settanta e Ottanta (Ingrosso et alii, 1998), e quella di Puerto Rico sorta nel 1965.

Le EPZs, dalla loro nascita, si sono trasformate ed evolute sia per le funzioni sia per gli scopi. Da zone prevalentemente vocate alla produzione di beni per l'esportazione, le EPZs sono sempre più orientate verso la specializzazione tecnologica e le ICT. In alcuni casi anche la delimitazione geografica è cambiata: da aree circoscritte si sono sempre più estese fino a coincidere col territorio di interi paesi, come nel caso delle Zone Franche dell'Honduras e dello Sri Lanka (ILO, 2014).

Attualmente esistono numerose tipologie di Zone Franche la cui ampiezza di interpretazioni e forme determina non poche difficoltà per la ricerca di un'univoca definizione dell'istituto, poiché diversi sono anche i regimi giuridici di regolamentazione nei vari paesi del mondo. Come fatto notare da

[9] Secondo quanto riportato in un recente studio pubblicato dall'ILO, oltre alla Zona Franca di Kandla, nel 1965 fu istituita anche quella cinese di Kaohsiung mentre nel 1970 quella Coreana di Masan e nel 1972 quella filippina di Bataan. Occorrerà attendere il 1980 per vedere la nascita di altre cinque Zone Franche in Cina. Anche in Africa le prime Zone Franche nacquero negli anni Settanta e trovarono accoglimento negli Stati del Senegal, della Liberia e del Ghana. Per quanto riguarda l'America Latina interessanti esperienze di Zone Franche si rintracciano nei Caraibi a partire dal periodo compreso tra gli anni Sessanta e Settanta. È il caso della EPZ di Barranquilla creata nel 1964, di quella dell'Honduras nata a Puerto Cortés nel 1972, di quella di El Salvadore istituita nel 1973 a San Bartolo e di quella della Costa Rica fondata agli inizi degli anni Ottanta a Santa Rosa. Cfr. ILO, *Trade Union Manual on Export Processing Zones*, 2014, p. 2.

Bernardini nel suo intervento alla giornata di studio "Le Zone Economiche Speciali: uno strumento di sviluppo per i territori di confine?" tenutasi presso l'Università dell'Insubria il 5 novembre 2014, «Se la creazione o la valorizzazione di zone franche, FTZ, ZES, porti franchi, e finalmente "territori liberi" è oggetto di costante interesse internazionale da parte di numerosi governi del mondo – Hong Kong e Singapore sono naturalmente i modelli assoluti di porti franchi evoluti in veri e propri "stati", ma sono solo esempi in una situazione estremamente complessa dal punto di vista della stessa definizione giuridica (una univoca non esiste) – occorre per prima cosa avere chiaro che non esiste una concetto singolo, e correlativamente un modello singolo di "zona franca", nel mondo»[10].

1.2. Sviluppo e diffusione delle Zone Franche nel mondo

Se agli inizi del Novecento si potevano contare in tutto il mondo appena 11 tra *Free Ports* e *Free Trade Zones*, di cui 7 in Europa e 4 in Asia, è nella prima metà del XX secolo che il concetto di *Port Free Zone* inizia a diffondersi dall'Europa verso l'Asia, gli Stati Uniti, alcune regioni del Sud America e dell'Africa. Tuttavia, è a partire dal 1950 che il fenomeno subisce una decisa accelerazione, andando ad insediarsi anche in quelle nazioni un tempo definite comuniste; la crescita maggiore si registra nel periodo compreso tra il 1970 e il 1986, anno in cui sono ben 74 i paesi che vantano la presenza di *Free Zones associated with Ports*. (McCalla, 1990, pp. 123-124).

Un ulteriore impulso allo sviluppo delle Zone Franche secondo un ventaglio molto ampio di opzioni si registra nel ventennio compreso tra gli anni Ottanta e gli anni Duemila, in concomitanza con l'avvento della globalizzazione. È questo il periodo in cui tali Zone si evolvono prestandosi ad assolvere nuovi compiti e attività inedite come quelle legate alla finanza, alle nuove tecnologie, alle telecomunicazioni o alla logistica (Fig. 1).

Sono numerose le rilevazioni effettuate nel corso del tempo relativamente allo sviluppo e alla diffusione delle Zone Franche nel mondo. Tra queste, una delle principali è quella dell'ILO (2014, p. 3) che già nel 2013 (dati riferiti al 2006) ne contava circa 3.500 presenti in 130 tra paesi, impiegando circa 66 milioni di persone (Tab. 1).

[10] P. Bernardini, "Trieste Porto Franco? Precedenti Storici e Difficoltà Geopolitiche per la Rinascita del Porto Franco Triestino", intervento alla Giornata di Studio *Le Zone Economiche Speciali: uno strumento di sviluppo per i territori di confine?* del 5 novembre 2014, Università dell'Insubria, Como, pp. 2-3.