

Le Zone Economiche Speciali come strumenti per lo sviluppo economico. Il caso della Polonia

Giovanna Galeota Lanza*

Parole chiave: *Investimenti diretti esteri, Zone economiche Speciali, Sviluppo economico*

1. *Le ZES, eclaves del capitalismo globale al servizio degli IDE*

La globalizzazione rappresenta un processo economico secondo cui i mercati, le produzioni, i consumi e i modi di vivere e di pensare appaiono collegati su scala mondiale, grazie al permanente flusso di scambi che li rende interdipendenti.

Questo processo, che ha inizio nella seconda metà dell'Ottocento, ha avuto una forte fase di accelerazione a partire dagli anni Ottanta del XX secolo in concomitanza con la terza rivoluzione industriale. In particolare, dopo la caduta del muro di Berlino e la successiva liberalizzazione dell'economia, si verificò una significativa espansione della interconnessione globale che condusse a quella che è stata definita la terza ondata della globalizzazione (World Bank, 2003), ondata che dura ancora oggi.

Il collasso dell'Unione Sovietica non pose fine solamente alla divisione del mondo tra i due blocchi ideologici contrapposti, ma lasciò all'unica potenza rimasta in gioco, gli Stati Uniti, la possibilità di dettare le regole dell'economia globale, dando il via al rafforzamento dell'approccio liberista.

Il presupposto della *one worldness*, tuttavia, ha posto e continua a porre una serie di problematiche, soprattutto sotto il profilo della territorialità e dei caratteri che il capitalismo moderno richiede ai diversi territori per poter generare ricchezza.

La caratteristica spaziale del modo di produzione capitalistico è, infatti, da sempre, contrassegnata da una profonda tensione tra la tendenza verso il globale e le singole geografie che connotano l'azione dei diversi attori economici coinvolti.

Tale tensione tra globale e locale, può essere identificata attraverso l'analisi dei flussi di investimenti diretti esteri (IDE), una delle fondamentali misure della globalizzazione.

A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta e soprattutto negli anni Novanta, gli sviluppi tecnologici e la progressiva riduzione delle barriere al commercio e alla circolazione dei capitali hanno spinto numerose imprese a

* Napoli, Università Federico II, Italia.

delocalizzare parte della produzione attraverso un flusso di IDE volti all'acquisizione, alla costituzione o alla partecipazione nel controllo di aziende straniere (Amato, 2012).

Il crollo del bipolarismo a livello mondiale accrebbe notevolmente il numero dei Paesi di origine e di destinazione di IDE. Vi fu, altresì, una presa di coscienza da parte dei Paesi riguardo i vantaggi economici associati a tali flussi e ciò indusse i governi a favorire la rimozione delle barriere sia in entrata sia in uscita e a promuovere politiche di deregolamentazione e liberalizzazione in diversi settori.

Tale scenario determinò le condizioni affinché le *Cross-Border M&A* (Mergers and Acquisitions – fusioni e acquisizioni transfrontaliere) divenissero, in questa prima fase, lo strumento privilegiato di realizzazione degli investimenti esteri. Tuttavia, dopo il forte incremento degli anni Novanta, nel periodo immediatamente successivo si assistette a un radicale cambiamento nell'articolazione degli IDE. Tra il 2001 e il 2003, infatti, si verificò un crollo (sia in numero sia in valore) delle operazioni di M&A, accompagnato in generale da una forte riduzione dei flussi. La crisi legata allo scoppio della bolla giapponese unita alla crisi argentina (con il conseguente timore di contagio verso altri Paesi dell'America Latina) rappresentarono due delle principali cause della flessione (Del Gatto, 2017).

A ogni modo, questo periodo di decrescita cominciò ad arrestarsi a partire dal 2003, anno in cui iniziò a registrarsi un *trend* marcatamente in aumento nei flussi mondiali di IDE che, seppur con oscillazioni, è perdurato fino al 2016 (fig. 1).

Tuttavia, nel corso dei decenni non cambiano solamente il volume e la composizione degli IDE, ma anche la loro destinazione. Mentre, infatti, in passato gli IDE avvengono quasi esclusivamente tra Paesi sviluppati o da questi verso i PVS principalmente per finanziare le attività estrattive e agricole, con l'intensificarsi della globalizzazione la maggior parte dei flussi di IDE

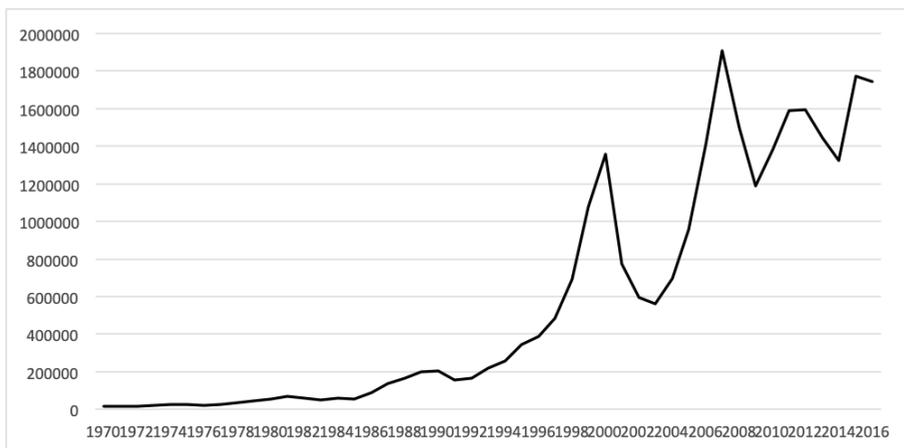


Fig. 1 – *Trend* degli Investimenti diretti esteri mondiali (flussi e *stock*) 1970-2016 – mln di dollari a prezzi correnti.

Fonte: UNCTAD datastat, 2018.

(oltre il 90% nel 2000) si concentra nei settori manifatturieri e dei servizi con una particolare attenzione ai servizi bancari.

Tuttavia, nel corso dei decenni non cambiano solamente il volume e la composizione degli IDE, ma anche la loro destinazione. Mentre, infatti, in passato gli IDE avvengono quasi esclusivamente tra Paesi sviluppati o da questi verso i PVS principalmente per finanziare le attività estrattive e agricole, con l'intensificarsi della globalizzazione la maggior parte dei flussi di IDE (oltre il 90% nel 2000) si concentra nei settori manifatturieri e dei servizi con una particolare attenzione ai servizi bancari.

A partire dagli anni Novanta una quota sempre crescente di IDE tende a dirigersi verso il Sud del mondo (fig. 2), in termini percentuali, stando ai dati dell'UNCTAD, il peso degli IDE diretti verso i PVS passa dal 19% dei primi anni Novanta al 40% negli anni Duemila, spinti soprattutto dagli investimenti esteri diretti in Cina.

In anni più recenti, dunque, i PVS, insieme ai Paesi in transizione, accrescono il loro peso in termini di flussi in entrata, sebbene sussista ancora un'alta concentrazione tra pochi Paesi destinatari, tra cui spiccano il Brasile, la Cina, Hong Kong, il Messico e Singapore, che da soli ricevono quasi il 50% dell'ammontare totale degli IDE verso i PVS (UNCTAD, 2018).

Vi è un certo consenso sul fatto che, salvo episodi di vero e proprio sfruttamento delle risorse locali, i flussi di IDE siano capaci di apportare considerevoli benefici soprattutto in termini di crescita economica (Chowdhury, Mavrotas, 2006). In primo luogo, infatti, gli IDE contribuiscono all'accumulazione del capitale fisico necessario ad aumentare la capacità produttiva di un Paese. Inoltre, essi si accompagnano al trasferimento di conoscenze e tecnologie, creano un tessuto produttivo più avanzato con ricadute positive anche sulle imprese locali, aumentano la competizione e la tensione innovativa all'interno

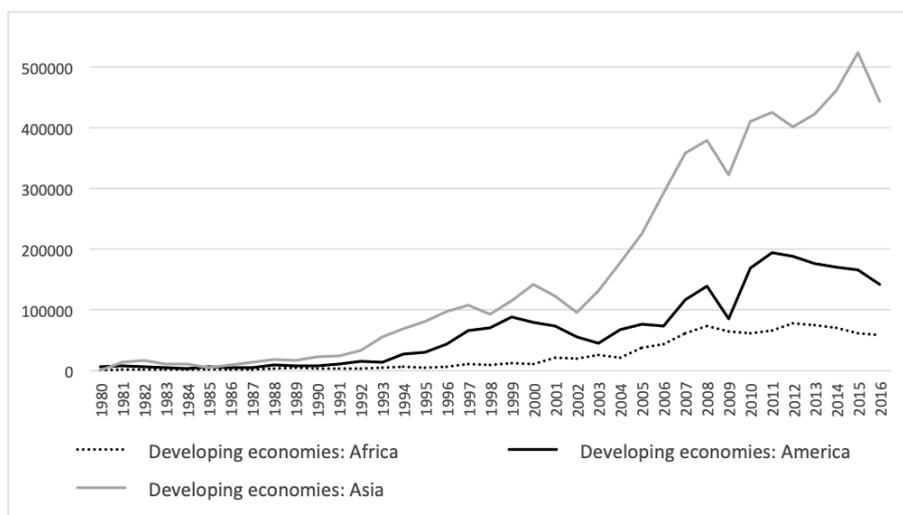


Fig. 2 – *Trend* degli Investimenti diretti esteri nelle economie in via di sviluppo (flussi e stock) 1980-2016 – mln di dollari a prezzi correnti.

Fonte: UNCTAD datatstat, 2018.

del Paese di destinazione, tendono a innalzare la professionalità e la produttività del lavoro e aumentano gli incentivi alla creazione di istituzioni finanziarie e politiche più solide (Blalock, Gertler, 2008). Proprio tale effetto indiretto dei flussi di capitale estero sulle condizioni industriali, istituzionali, lavorative, tecnologiche e di istruzione che, con molta probabilità, favorisce la crescita, ancor più della mera accumulazione di capitale legata all'ingresso di IDE.

Tuttavia, la scelta localizzativa di una multinazionale è influenzata da diversi elementi che vanno oltre la semplice disponibilità e accessibilità alle materie prime o il basso costo del lavoro, ma che sono spesso associati ai fattori di attrazione del potenziale Paese ospitante.

In generale, i PVS che attraggono i maggiori capitali esteri sono quelli di maggiori dimensioni, collocati geograficamente in modo strategico, dotati di infrastrutture adeguate o di materie prime abbondanti. Ciononostante, se la delocalizzazione di alcune attività nasce dalla convenienza a delocalizzare diverse fasi della produzione nei luoghi che presentano un qualche vantaggio comparato rispetto ai Paesi sviluppati, è naturale che solo i PVS più efficienti e solidi diventino destinatari di IDE non connessi al semplice sfruttamento delle risorse naturali.

Infatti, nella scelta da parte degli investitori del possibile Paese destinatario di IDE, al di là dei caratteri connessi all'orientamento delle multinazionali¹, se ne ritrovano diversi ascrivibili a fattori politici e sociali. Tra questi risultano essenziali la stabilità politica e dei regimi di mercato e fiscali, nonché la presenza di incentivi per la produzione e per l'accoglienza degli investimenti dall'estero (UNCTAD, 1998). Esistono, inoltre, caratteristiche generali, legate al contesto istituzionale e burocratico che, favorendo o ostacolando l'attività d'impresa, influiscono sulle scelte di localizzazione delle multinazionali. Una consolidata letteratura, infatti, ha sottolineato l'importanza delle istituzioni nel favorire l'allocazione efficiente delle risorse e, pertanto, nel lungo periodo lo sviluppo economico (Acemoglu *et al.*, 2005; Acemoglu, Robinson, 2010). La qualità delle istituzioni legali e finanziarie di un Paese, l'efficienza della sua burocrazia e dell'amministrazione della giustizia possono considerarsi, dunque, importanti *input* del processo produttivo al pari di capitale, lavoro e tecnologia (Ferguson, Formai, 2012).

Tuttavia, non sempre è possibile offrire a tutti i contesti territoriali le caratteristiche di attrattività richieste dalle multinazionali, pertanto numerosi Paesi sia sviluppati sia in via di sviluppo, si sono impegnati nel trovare soluzioni tese a garantire forme di attrattività senza estendere i benefici accordati alle multinazionali a tutto il contesto nazionale. Il risultato è stato la creazione di numerose *enclaves* economiche, conosciute come Zone Economiche Speciali (ZES), aree «in cui oltre ad agevolazioni fiscali, sono generalmente presenti misure di sostegno finanziario, infrastrutturale e logistico, nonché la previsio-

¹ Tali caratteri possono essere relativi, ad esempio, alla dimensione del mercato del Paese ospitante e al reddito pro-capite o alle preferenze specifiche dei consumatori (per gli IDE orientati alla ricerca di nuovi mercati di sbocco), alla presenza di risorse naturali e di infrastrutture materiali e immateriali (per gli IDE orientati allo sfruttamento di risorse) e, ancora, ai costi delle risorse e della manodopera o di altri *input* (nel caso di IDE orientati alla minimizzazione di costi). UNCTAD, *World Investment Report*, 1998.

ne di aspetti normativi e *iter* procedurali differenti da quelli in vigore nel resto del Paese» (De Luca, 2017, p. 23).

Intese in tale senso, le ZES rappresentano la dimostrazione fisica della tensione concettuale tra il globale e il locale, in cui il locale si adatta alle esigenze dei soggetti economici internazionali per non rischiare di essere estromesso dal mercato mondiale.

Le ZES costituiscono il risultato dell'evoluzione giuridica e strutturale, compiutasi nel corso del XX secolo, della zona franca classica che, da un ambito esclusivamente doganale, si è progressivamente arricchita di ulteriori elementi, di volta in volta diversamente articolati in relazione alle specifiche finalità perseguite.

Ovviamente, il fenomeno non è del tutto nuovo, la prima ZES infatti risale al 1937 a New York, successivamente il modello fu replicato prima nel 1942 a Puerto Rico, poi nel 1959 in Irlanda, dove sorse il primo esempio al mondo di zona franca industriale, la Shannon Free Zone. Dal 1970 lo strumento cominciò a essere utilizzato in misura maggiore dai PVS fino a estendersi, soprattutto a partire dalla metà degli anni Novanta, anche ai Paesi già sviluppati.

L'elemento caratterizzante delle ZES è quello di essere considerate aree *extra*-territoriali pur essendo fisicamente situate all'interno del territorio doganale nazionale, così come sottolineato nell'allegato D della Convenzione di Kyoto in cui si afferma che: «free Zone means a part of the territory of a Contracting Party where any goods introduced are generally regarded, insofar as import duties and taxes are concerned, as being outside the Customs territory» (World Customs Organization, 2013)².

Tale concetto generale si è evoluto nel tempo, generando svariati tipi di ZES che differiscono per obiettivi, mercati di destinazione e attività consentite. Tra le principali tipologie di ZES a oggi esistenti si possono enumerare le Export processing Zone (EPZ), le più diffuse al mondo, ossia aree industriali più o meno vaste in cui sono localizzati impianti e vi è la possibilità di usufruire di servizi e incentivi speciali per lo svolgimento di attività produttive e/o correlate alla produzione. La merce prodotta all'interno delle EPZ è destinata esclusivamente al mercato di esportazione, pertanto non può essere rivenduta all'interno della zona stessa o nel mercato del Paese ospitante. Le EPZ a loro volta possono distinguersi in EPZ tradizionali, in cui sono ammesse solo le imprese che abbiano ottenuto una licenza per produrre all'interno della zona e la cui produzione sia interamente destinata ai mercati di esportazione, e le EPZ ibride, divise in due aree, una regolata come una tradizionale EPZ e un'altra in cui possono operare imprese a cui è consentito vendere i loro prodotti anche in altri mercati oltre a quello di esportazione³.

Vi sono, inoltre, le Free trade zone (FTZ) ossia aree delimitate non molto vaste in cui sono presenti strutture per lo stoccaggio e la distribuzione fina-

² Convenzione di Kyoto sulla semplificazione delle procedure doganali, Allegato D, capitolo 2.

³ Tra i paesi che hanno adottato il regime di EPZ tradizionale si trovano Taiwan, la Repubblica di Corea, le Filippine, l'India, l'Argentina, la Repubblica Dominicana, il Venezuela. Tra quelli, invece, che hanno adottato il regime di EPZ ibrida vi sono la Repubblica Popolare Cinese (RPC), la Thailandia, il Brasile, la Colombia, l'Honduras, gli Emirati Arabi Uniti.

lizzate allo svolgimento di operazioni di scambio, trasbordo, riesportazione, nonché altre attività correlate al commercio. Nella maggior parte dei casi queste Zone sono collocate nei porti maggiori, con l'obiettivo di offrire un sostegno alle attività commerciali⁴.

Un'ulteriore tipologia è rappresentata dai Freeport che ricoprono aree solitamente più vaste rispetto a tutti gli altri tipi di ZES. All'interno dei Freeport è consentito svolgere ogni tipo di attività, da quelle tradizionali (produzione, stoccaggio ed esportazione), a quelle connesse alla vendita al dettaglio o all'ingrosso della merce prodotta. I mercati di destinazione delle merci prodotte in queste Zone sono quello di esportazione, quello del Paese ospitante (senza alcun vincolo di quantità) e, diversamente da tutte le altre Zone, anche quello interno al Freeport⁵.

Ancora vanno citate le Enterprise zone (EZ), che ricoprono un'area poco estesa, creata generalmente nei Paesi industrializzati con lo scopo di riqualificare, tramite la concessione di convenzioni e incentivi fiscali, zone urbane o rurali degradate. Il mercato di destinazione della merce prodotta in queste Zone è quello domestico. Per concludere, è necessario menzionare le Free enterprises (Fes) che fanno riferimento a un particolare tipo di regime per le imprese secondo il quale viene attribuito lo stato di EPZ (e dunque vengono concessi gli incentivi fiscali che ne conseguono) a determinate singole imprese, indipendentemente dal fatto che esse siano ubicate all'interno di una ZES vera e propria. Tale tipo di imprese, che possono essere localizzate su tutto il territorio nazionale di uno Stato, producono merce destinata esclusivamente al mercato di esportazione⁶ (FIAS, 2008).

Per quanto concerne la gestione di dette aree va sottolineato che in un primo momento essa era affidata principalmente al settore pubblico, con significativi esborsi di capitale da parte dei governi, finalizzati alla creazione di infrastrutture e alla fornitura di servizi. Tale situazione tende a evolversi sul finire degli anni Ottanta quando cominciano a essere istituite alcune ZES interamente amministrate e sviluppate da privati. Contrariamente a quelle gestite direttamente dal pubblico, le ZES private risultano essere meno costose per i governi dei Paesi ospitanti.

Riguardo la dimensione del fenomeno, la mancanza di consenso sulle definizioni e l'assenza di dati completi e affidabili rendono difficile misurare l'impatto reale delle ZES. Secondo l'International Labour Organization (Singa Boyenge, 2007), il numero di paesi che gestiscono ZES è passato da 25 nel 1975 a oltre 130. Il numero di ZES è esploso, da 79 nel 1975 a oltre 3.500 (comprese le zone in economie sviluppate), con un incremento di oltre il 4.000% in 30 anni con la maggior parte di questa espansione verificatasi negli ultimi 20 anni. FIAS (2008) fornisce una stima di 2.500 zone attualmente attive nelle economie emergenti e in via di sviluppo; dato che esclude le circa 700 negli Stati Uniti e nell'Europa occidentale.

⁴ La Colon Free Zone di Panama è un esempio particolarmente significativo di FTZ.

⁵ Tra i paesi che hanno adottato il regime di Freeport si distinguono la Cina, l'India, la Repubblica di Corea, le Filippine, la Colombia, l'Iran.

⁶ Messico e Jamaica sono tra i paesi che hanno adottato questo tipo di regime.

A seconda delle stime le ZES impiegano direttamente tra 63 milioni (FIAS) e 68 milioni (ILO) in tutto il mondo. A ciò va aggiunto l'effetto moltiplicatore sull'occupazione che viene valutato tra 0,25 e 2 a seconda del ricercatore e della regione o del Paese di riferimento. Ciò vuol dire che se si utilizza un moltiplicatore medio pari a 1, alle ZES è possibile ascrivere ulteriori 65 milioni di lavori indiretti. Pertanto, in totale, le ZES possono considerarsi alla base di 130 milioni di posti di lavoro in tutto il mondo ovvero circa l'1% dell'occupazione globale totale. La Cina ha la parte del leone, con una occupazione diretta di 40 milioni sebbene l'occupazione nelle ZES stia crescendo più rapidamente nei Paesi in via di sviluppo al di fuori della Cina: da 5 milioni nel 1997 a 26 milioni nel 2006, una crescita di cinque volte in meno di 10 anni.

Concentrandosi sulle circa 2.500 zone nelle economie in via di sviluppo ed emergenti censite da FIAS (2008), risulta che più di 1.000 zone sono state identificate in Asia orientale e meridionale, con un gran numero in India, Cina, Vietnam e Filippine. Il 30% di tutte le zone del mondo si trova in America Latina; la maggior parte di queste in America Centrale, Messico e Caraibi. L'Africa subsahariana rappresenta solo il 4% delle zone; la maggior parte di queste sono singole unità produttive, circa la metà delle quali situate in Kenya.

Anche i modelli di proprietà tra pubblico e privato mostrano forti caratteri regionali. Le zone latino-americane sono dominate dal settore privato mentre le zone africane e asiatiche sono suddivise tra il pubblico e il settore privato e le zone del Medio Oriente e del Nord Africa, nonché dell'Europa orientale e dell'Asia centrale sono principalmente controllate dal settore pubblico.

Le stime delle esportazioni originate dalle ZES sono difficili da trovare ma secondo FIAS dalla metà degli anni 2000, le ZES nei paesi emergenti e in via di sviluppo hanno esportato circa 850 miliardi di dollari in beni e servizi ogni anno. Ciò equivarrebbe a circa il 7-8% delle esportazioni globali complessive e poco meno del 20% delle esportazioni dalle economie emergenti e in via di sviluppo. Se questo valore è corretto, risulta estremamente significativo poiché vuol dire che le ZES contribuiscono in modo sproporzionato alle esportazioni in relazione al loro impatto sull'occupazione. In effetti, il rapporto tra il contributo all'esportazione delle ZES e il contributo diretto all'occupazione nei paesi emergenti e in via di sviluppo è di circa 40 a 1. Ciò in certa misura non sorprende, poiché le ZES si concentrano principalmente sui mercati di esportazione, ma l'entità del rapporto ha importanti implicazioni per l'impatto economico. In particolare, suggerisce che le ZES possono svolgere un ruolo cruciale nell'incrementare le esportazioni dai Paesi emergenti e in via di sviluppo, ma il loro ruolo relativo alla creazione di occupazione risulta essere meno pronunciato.

Gli investimenti nelle ZES sono ancora più difficili da valutare. Esistono due serie fondamentali di dati, nessuno dei quali è molto affidabile. Il primo è il flusso annuale di investimenti in ZES mentre il secondo è lo *stock* di investimenti. Secondo FIAS i dati disponibili suggeriscono che le ZES sono una destinazione importante di IDE in alcuni Paesi. Nelle Filippine, ad esempio, la quota di flussi di IDE verso le ZES del Paese è aumentata dal 30% nel 1997 a oltre l'81% nel 2000 (UNCTAD, 2003). In Messico, la quota di FDI annui contabilizzati dalle operazioni nelle *maquiladoras* è aumentata dal 6% nel 1994 al 23% nel 2000 (Sadni-Jallab, Blanco de Armas, 2002). E in Cina, le ZES rap-

presentano oltre l'80 per cento degli IDE cumulativi. Tuttavia, in molti altri Paesi le zone hanno avuto un ruolo marginale nell'attrazione degli IDE e la maggior parte degli investimenti è di origine nazionale (FIAS, 2008, 35).

Ciò detto, al fine di comprendere meglio il funzionamento delle ZES e, soprattutto, allo scopo di capire se la loro presenza da sola sia sufficiente ad attivare benefici estesi a tutto il territorio o se, viceversa, la loro attivazione debba in qualche modo essere accompagnata da ulteriori azioni o strumenti per garantirne il buon andamento, sembra opportuno approfondire l'indagine attraverso l'analisi di un caso studio. A tal proposito si è scelto quello relativo alle zone attive in Polonia le quali, date le loro *performances*, possono essere considerate delle vere e proprie *best practices* nell'ambito dell'attrazione di investimenti per le imprese in cerca di nuove opportunità e nuovi sbocchi di mercato.

2. *Le Zone Economiche Speciali nell'Unione Europea, l'esperienza polacca*

Le ZES, dunque, sebbene siano esplicitamente regolate e riconosciute dal WTO⁷, appaiono concettualmente in contraddizione con le regole del commercio internazionale che, in generale, vietano tutti gli incentivi di natura economica, politica e fiscale.

Ugualmente, secondo l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea l'introduzione a favore di determinate misure, come i contributi agli investimenti, l'esenzione dal pagamento (totale o parziale) di dazi, imposte e/o oneri sociali, può configurare un'ipotesi di aiuto di Stato e pertanto in contrasto con le regole e i principi dell'Unione.

Ciononostante, anche l'Unione Europea riconosce la possibilità a uno Stato membro di istituire una o più ZES all'interno del proprio territorio, a patto che tale decisione, oltre a essere adottata con provvedimento del Parlamento nazionale, venga notificata alla Direzione Generale della Concorrenza per la valutazione della sua compatibilità con le norme sugli aiuti di stato.

La norma di riferimento è rappresentata dall'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁸, la quale al paragrafo 1 stabilisce la generale impossibilità di fare ricorso ad agevolazioni che sono da considerarsi incompatibili nel momento in cui «incidano sugli scambi tra Stati membri». Gli strumenti in questione sono valutati come aiuti di stato laddove «favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza» (art. 107 TFUE).

⁷ In particolare, un'apposita nota all'articolo XVI dell'accordo GATT insieme alla Convenzione del WTO «Agreement on Subsidies and Countervailing Measures» (SCM Agreement) sanciscono la legalità dei sussidi garantiti dalle ZES anche se, in sostanza, risultano in contrasto diretto con le norme del WTO tutti quegli incentivi di natura fiscale volti a privilegiare l'utilizzo di merci provenienti dal mercato interno o che dipendano dal livello delle esportazioni. Tuttavia, data la natura molto eterogenea delle ZES di tutto il mondo, il cui regolamento cambia da zona a zona, sarebbe necessaria l'analisi di ogni singolo caso per verificare che gli incentivi siano effettivamente conformi alle imposizioni degli accordi sopraccitati. Inoltre, le norme del WTO sono applicabili soltanto agli accordi governativi, mentre in realtà la maggioranza delle ZES attualmente in funzione sono gestite da enti privati.

⁸ Gazzetta ufficiale n. C 326 del 26/10/2012.

Ciononostante, se da un lato gli aiuti di Stato sono generalmente vietati, dall'altro ai sensi del paragrafo 2 sono sempre da considerarsi compatibili alcuni tipi di aiuti, come quelli a carattere sociale concessi ai singoli consumatori (a condizione che siano accordati senza discriminazioni causate dall'origine dei prodotti) o, altresì, gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali e da altri eventi eccezionali⁹ (De Luca, 2017).

Ciò detto, sembra del tutto ammissibile la creazione di ZES nei territori dell'Unione Europea e, di fatti, se ne contano ben 91 già operative, alcune



Fig. 3 – Superficie e localizzazione sul territorio delle ZES polacche.

Fonte: Polish Investment & Trade Agency, 2018.

⁹ Inoltre, in base al disposto del paragrafo 3, possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno le misure destinate a favorire lo sviluppo economico delle regioni in cui il tenore di vita sia anormalmente basso o nelle quali sia presente una grave forma di sottoccupazione, in considerazione della loro situazione strutturale, economica e sociale (nello specifico si tratta di aree il cui PIL *pro capite* è inferiore al 75% della media UE). Rientrano, poi, nei casi di compatibilità gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo; le agevolazioni volte a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione e gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. In particolare, gli aiuti a finalità regionale hanno carattere eccezionale e si distinguono dalle altre categorie di aiuti pubblici giacché riservati ad alcune regioni particolari e aventi come obiettivo specifico lo sviluppo di tali aree.

delle quali possono essere considerate come vere e proprie *best practices* nell'ambito dell'attrazione di investimenti per imprese in cerca di nuove opportunità e nuovi sbocchi di mercato. Tra queste, l'esperienza della Polonia costituisce un emblematico caso di successo.

La Polonia, infatti, dispone di 14 ZES che occupano una superficie totale superiore a 18.000 ettari, ciascuna ha un'estensione che va da un minimo di 343 ettari ad un massimo di oltre 2.000 (fig. 3). Inoltre, il governo polacco nel maggio 2014 ha deciso di ampliare ulteriormente il territorio di alcune ZES per stimolare maggiormente gli investimenti produttivi e la creazione di occupazione.

La base legale è costituita dall'«Act of 20 October 1994 on Special Economic Zone with amendments», avente la finalità di accelerare lo sviluppo economico di talune aree nazionali, che fissa il termine di operatività delle ZES al 2026.

La gestione di ogni ZES è affidata a società in cui il Tesoro o il governo regionale detengono il controllo dell'assemblea plenaria o di quella dei soci. L'imprenditore può esercitare l'attività economica nelle aree in questione solo previo ottenimento di un permesso da parte dell'autorità di gestione della ZES, che viene rilasciato solo nel caso in cui l'investimento da realizzare contribuisca al perseguimento degli scopi stabiliti nel piano per lo sviluppo della zona in questione (De Luca, 2017).

Relativamente alle attività svolte all'interno delle aree in analisi, alcune raggruppano specifici comparti, come ad esempio la ZES di Katowice che risulta essere un'area specializzata soprattutto nell'*automotive* con la presenza al suo interno di grosse multinazionali del settore, come General Motors, Fiat-GM-Powertrain e NGK Ceramics (tab. 1). È importante sottolineare che non tutte le attività sono permesse, infatti, secondo la normativa vigente sono vietate le produzioni di esplosivi, la lavorazione e l'imbottigliamento di bevande alcoliche, la produzione e la lavorazione di combustibili per motori, la produzione e la lavorazione di tabacco, la gestione di case da gioco e di attività che causino l'emissione in atmosfera di gas che potrebbero superare i limiti consentiti dai protocolli internazionali.

Le imprese che decidono di insediarsi in una delle ZES polacche possono ottenere un consistente pacchetto di agevolazioni¹⁰, ma per poterne beneficiare il valore dell'investimento non può essere inferiore a 100.000 euro. Inoltre, sia l'investimento sia i posti di lavoro creati devono essere mantenuti per almeno cinque anni per le imprese di grande dimensione e almeno tre anni per le Piccole e Medie imprese (PMI). L'intensità massima degli aiuti di Stato è rispettivamente compresa fra il 15% ed il 50% dei costi eleggibili per le grandi aziende e fra il 35% e il 70% dei costi eleggibili per le PMI.

¹⁰ Ad esempio: bassi costi di produzione; bassi costi di distribuzione, di accesso ai mercati europei; lotti di terreni preparati per l'investimento offerti a prezzi favorevoli; consulenze gratuite nell'adempimento di tutte le formalità relative agli investimenti; esenzione dalle imposte sul reddito delle società; sgravi di imposta sugli immobili (incentivi fiscali comunali); sgravi per le tasse sui mezzi di trasporto; sgravi per i dazi doganali (riguardo ai flussi con i Paesi extra UE); incentivi non fiscali per l'assunzione di nuovo personale; incentivi non fiscali relativi alle procedure di investimento.

Tab. 1 – Principali attività delle ZES polacche.

ZES	Principali attività
Kamienna Gora	Editoria, Stampa, Cartotecnica e settore metallurgico
Katowice	Automotive (macchine, motori, filtri ceramici)
Kostrzyn-Slubice	Alimentare, carta e legno
Cracovia	Automotive (camion), informatica, R&D e BPO
Legnica	Automotive (motori e sedili), settore metallurgico
Lodz	Industria del bianco, metalli (lamiere, rasoi), prodotti non metallici (piastrelle e vetro)
Mielec	Automotive, settore aeronautico, legno (pannelli)
Pomerania	Apparecchiature elettriche e ottiche (pannelli LCD)
Slupsk	Automotive e legno
Starachowice	Editoria, cartotecnica, ceramica e settore chimico
Suwalki	Materie plastiche. Legno (serramenti)
Tarnobrzeg	Apparecchiature elettriche e ottiche, alluminio
Walbrzych	Automotive (con ingranaggi e motori diesel), elettrodomestici
Warmia-Mazury	Articoli in gomme, pneumatici, apparecchiature elettriche ed ottiche

Fonte: nostre elaborazioni su dati Polish Investment & Trade Agency, 2018.

Oltre ai benefici economici, gli ulteriori vantaggi localizzativi offerti dalle ZES polacche sono rappresentati dalla forte stabilità politica e dalla presenza di infrastrutture avanzate. Sotto questo profilo, infatti, va sottolineato che il governo polacco destina una grossa fetta dei fondi europei proprio al miglioramento dell'efficienza delle ZES e delle infrastrutture in esse presenti, aumentandone ancor di più l'attrattività.

La Polonia è stato l'unico Paese dell'Unione Europea che è riuscito a evitare la recessione nel 2009 e che ha saputo resistere efficacemente durante l'intero periodo di crisi. Un tale risultato può essere, con molta probabilità, correlato anche al buon funzionamento delle ZES sul territorio.

Inoltre, secondo il rapporto di Ernest & Young, *Special Economic Zone beyond 2020*, il tasso di disoccupazione nelle regioni caratterizzate dalla presenza di ZES risultava nell'anno 2011 inferiore del 2,9% circa rispetto al livello nazionale. Nondimeno, il PIL *pro capite* nelle regioni con ZES risultava il 4 e il 7% maggiore in rapporto alla media *pro capite* nazionale (Ernst & Young, 2011).

In base ai dati UNCTAD¹¹ aggiornati al 2015, dal 1994 alla fine del 2014 i capitali investiti nelle ZES sono stati pari a più di 22 miliardi di euro e hanno consentito la creazione di oltre duecentomila posti di lavoro.

La figura 4 mostra il livello totale degli investimenti e il numero di posti di lavoro creati in ciascuna delle 14 ZES polacche dal momento della loro istituzione fino al 2017.

¹¹ UNCTAD, World Investment Prospect Survey 2014-2016.

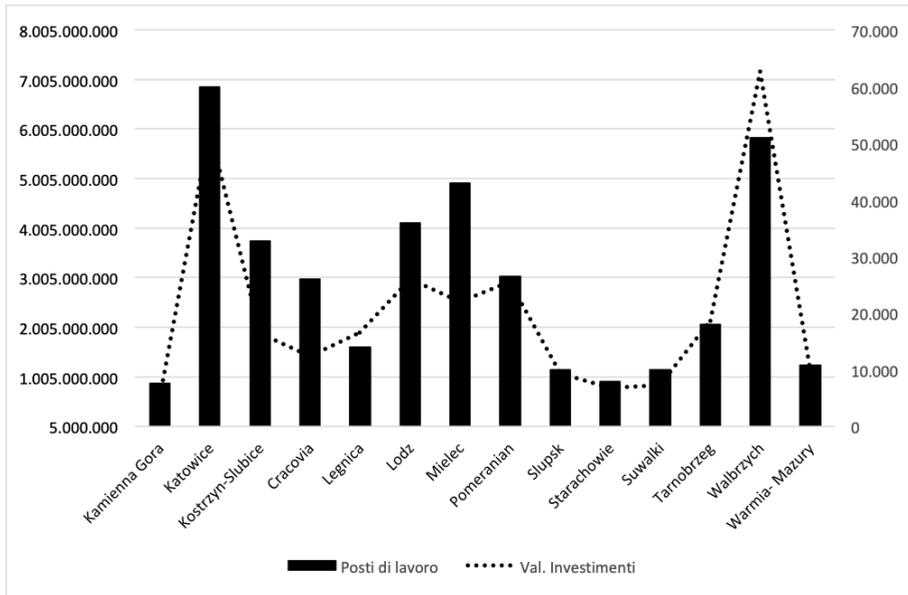


Fig. 4 – Valore totale degli investimenti (mld di Euro) e numero di posti di lavoro (000 - PL) creati nelle ZES polacche dall'attivazione al 2017.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Polish Investment & Trade Agency, 2018.

Le aree con maggiore intensità di investimenti e maggiore incremento di posti di lavoro sono Walbrzych con circa 7 mld di euro di investimenti totali e 51.000 nuovi posti di lavoro creati e Katowice con circa 6 mld di euro di investimenti totali e 60.000 nuovi posti di lavoro creati. In particolare, la ZES di Walbrzych, istituita nel 1997, si è posizionata, nella classifica sulle principali ZES del 2017 stilata da «fDi Magazine» del gruppo Financial Times, come la quarta migliore destinazione in Europa e la 22° in tutto il mondo sulle oltre 600 ZES selezionate.

Le ZES sono state avviate prima dell'ingresso della Polonia nell'unione Europea, intorno alla seconda metà degli anni Novanta. Dalla loro creazione il Paese è riuscito a incrementare notevolmente l'ammontare dei flussi di IDE complessivi, passando da 88 milioni di dollari nel 1990 a oltre 11 miliardi di dollari nel 2016 (fig. 5) seguendo un *trend* oscillante molto simile a quello dei flussi di IDE mondiali (cfr. fig. 1).

Inoltre, sulla base di uno studio dell'UNCTAD, il Paese nel 2014 si è posizionato al terzo posto per attrattività dopo la Cina e gli Stati Uniti, al quarto posto tra i Paesi dell'Unione Europea dopo la Germania, la Gran Bretagna e la Francia e al primo posto tra i Paesi dell'Europa centro-orientale come destinazione di investimenti delle multinazionali (UNCTAD, 2014).

Sembra, pertanto, possibile affermare che sussista una certa correlazione tra la presenza delle ZES in Polonia e l'aumento degli IDE nel Paese, osservazione che risulta per altro supportata da una copiosa letteratura in materia (si veda Kryńska, 2000; Kozaczka, 2008; Rydz, 2003; Smoleń, 2010; Byczkowska, Kaczmarek, 2010).

Resta, però, difficile sostenere che la creazione di dette aree sia capace di

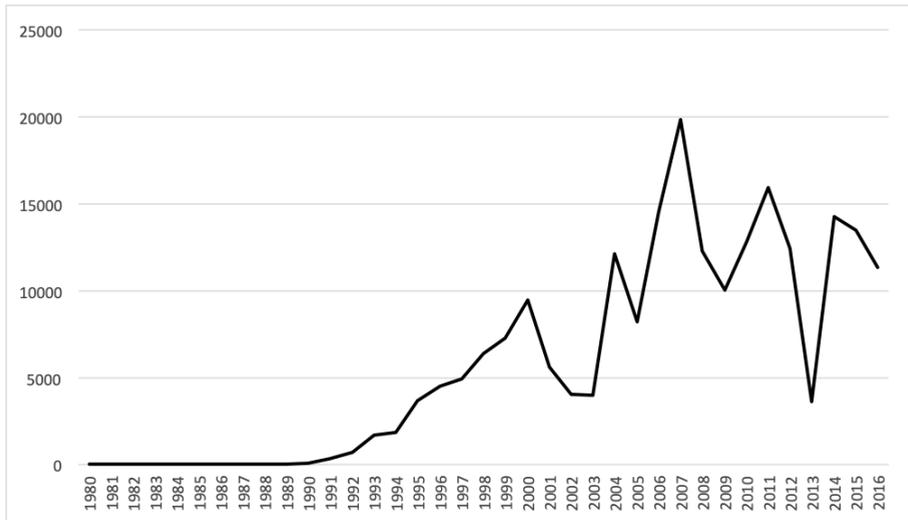


Fig. 5 – Ammontare di IDE in Polonia dal 1980 al 2016.

Fonte: UNCTAD datastat, 2018.

attivare uno sviluppo esteso a tutto il territorio. Molti studi connessi agli effetti delle ZES, infatti, avvalorano l'esistenza di una crescita sia dal punto di vista degli investimenti, sia da quello dell'occupazione e del PIL *pro capite* comparando i livelli registrati nelle Zone con quelli del resto del territorio (House, Shapiro, 2006; Edge, Rudd, 2010). Ciò, tuttavia, potrebbe significare che lo sviluppo resti isolato in confini delineati senza estendersi alle aree limitrofe e al Paese intero, rafforzando in tal modo l'idea delle ZES intesa come *enclaves*, così come accennato nella prima parte dell'analisi.

Un recente studio relativo alle ZES polacche (Cizkowicz *et al.*, 2017) sottolinea che gli effetti *spillover* nelle aree circostanti possono essere riscontrati soprattutto nei livelli di occupazione, mentre un'influenza minore, seppur positiva, è riscontrabile nei livelli di IDE.

A ogni modo, recentemente il governo polacco sta cercando di intensificare le sinergie fra le attività produttive insediate nelle aree economiche speciali e i territori adiacenti, specie laddove siano localizzate strutture formative impegnate in settori tecnologici e di rilevanza scientifica. Da tale logica deriva il concetto di ZES 2.0 promosso dal Ministero dell'Economia polacco, secondo cui, a differenza delle ZES già esistenti, i posti di lavoro in esse creati dovrebbero basarsi soprattutto su attività a tecnologia avanzata, attraverso l'utilizzo della conoscenza reperibile nelle immediate vicinanze delle Zone (D'Amico, 2017). Tale strategia potrebbe essere un modo utile per estendere i benefici anche alle aree contigue. Infatti, uno dei vantaggi connessi alla presenza di ZES potrebbe essere inerente all'aumento dei livelli di specializzazione industriale, ottenuto grazie a una maggiore qualificazione del capitale umano e di una produzione a più alto valore aggiunto.

L'esperienza delle ZES polacche, dunque, dimostra che lo strumento può essere utile ai fini dell'incremento dei flussi di IDE e dei livelli di occupazione al loro interno, tuttavia non è chiaro se tale strategia possa effettivamente da

sola garantire uno sviluppo esteso anche alle aree circostanti, specie nel lungo periodo.

Al fine di estendere la crescita a fette più ampie di territorio la semplice presenza di ZES potrebbe non essere sufficiente. Dall'analisi del modello polacco, infatti, appare necessario riuscire ad attivare delle sinergie tra le imprese localizzate nelle Zone e i soggetti economici e sociali esterni, nonché possedere un buon livello di infrastrutturazione e un alto grado di connettività.

3. Conclusioni

Le ZES, dunque, da un lato possono rappresentare uno strumento utile ad attrarre capitali e a incrementare posti di lavoro, ma, come visto pure nell'esperienza polacca, se non accompagnate da una gestione mirata anche allo sviluppo dei territori attigui rischiano di restare delle *enclaves* senza divenire un reale supporto alla crescita economica del Paese in cui sono istituite.

Inoltre, è importante sottolineare che lo sviluppo delle ZES in termini di crescita commerciale ed economica, in tutti i Paesi in cui sono state realizzate, è dipeso soprattutto dalle oggettive connessioni esistenti con il settore dei trasporti e in particolare con il settore portuale (concepito come parte integrante della *supply chain*) e con quello dei centri logistici terrestri, nonché con l'intermodalità. Ciò detto, quindi, come già evidenziato in precedenza, la presenza di ZES da sola potrebbe non bastare ai fini di uno sviluppo economico condiviso giacché risulta necessaria la presenza di fattori gestionali in grado di estendere i benefici alle altre aree.

Bibliografia

- ACEMOGLU D., JOHNSON S., ROBINSON J.A., "The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth", in *American Economic Review*, 95 (3), 2005, pp. 546-579.
- ACEMOGLU D., ROBINSON J.A., "Why is Africa Poor?", in *Economic History of Developing Regions*, 25, 2010, pp. 21-50.
- AMATO V., *Global 2.0 Geografie della crisi e del mutamento*, Roma, Aracne Editrice, 2012.
- BLALOCK G., GERTLER P.J., "Welfare gains from Foreign Direct Investment through technology transfer to local suppliers", in *Journal of International Economics*, Elsevier, 74 (2), 2008, pp. 402-42.
- BYCZKOWSKA M., KACZMAREK A., "Activity of the Foreign Investors Functioning on the Area Enclosing Kostrzynsko-Slubicka Economic Zone After Polish Accession to the EU", in *Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica*, 242, 2010, pp. 91-104.
- CHOWDHURY A., MAVROTAS G., "FDI and Growth: What Causes What?", in *The World Economy*, 29 (1), 2006, pp. 9-19.
- CIZKOWICZ P., CIZKOWICZ-PĘKAŁA M., PĘKAŁA P., RZOŃCA A., "The effects of special economic zones on employment and investment: spatial panel modelling perspective", in *Journal of Economic Geography*, 17, 3, 2017, pp. 571-605.

- CIZKOWICZ P., KOWALCZUK M., RZOŃCA A., "Heterogeneous Determinants of Local Unemployment in Poland", in *NBP Working Paper*, 188, 2014.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)*, Gazzetta IT ufficiale dell'Unione europea, 326/49, 2012.
- D'AMICO M., *Le Zone Economiche Speciali*, Gaeta, Passerino, 2017.
- DEL GATTO M., *Trends di economia internazionale. Globalizzazione, investimenti e commercio estero*, Soveria Mannelli, Rubbettino Università, 2017.
- EEDGE R.M., RUDD J.B., "General-Equilibrium Effects of Investment Tax Incentives", in *CAMA Working Paper*, 3/2010, Centre for Applied Macroeconomic Analysis, Crawford School of Public Policy, The Australian National University, 2010.
- ELHORST J.P., "Applied Spatial Econometrics: Raising the Bar", in *Spatial Economic Analysis*, 5(1), 2010, pp. 9-28.
- ERNEST & YOUNG, *Special Economic Zone beyond 2020. Analysis of current activities and an outlook for their existence*, London, Ernest & Young, 2011.
- FAROLE T., *Special Economic Zones in Africa Comparing Performance and Learning from Global Experiences*, Washington DC, World Bank, 2011.
- FERGUSON S.M., FORMAI S., "Institution-Driven Comparative Advantage and Organizational Choice", in *IFN Working Paper*, 925, 2012.
- FIAS (Foreign Investment Advisory Service), *Special Economic Zones: performance, lessons learned, and implications for zone development*, Washington DC, World Bank, 2008.
- GE W., "Special Economic Zone and Technological Learning: an Analytical Framework", in *Economics and Finance Review*, 2, 2012, pp. 1-15.
- HOUSE C.L., SHAPIRO M.D., "Phased-In Tax Cuts and Economic Activity", in *American Economic Review*, 96(5), 2006, pp. 1835-1849.
- KOZACZKA M., *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce 1995-2007*, Stalowa Wola, Fundacja CAMPUS, 2008.
- KRYŃSKA E., *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2000.
- MOBERG L., *The Political Economy of Special Economic Zones: Concentrating Economic Development*, London and New York, Routledge Studies in the Modern World Economy, 2017.
- PAN W.H., NGO X.T., "Endogenous growth theory and regional performance: The moderating effects of special economic zones", in *Communist and Post-Communist Studies*, 49, 2016, pp. 113-122.
- POLISH INVESTMENT & TRADE AGENCY, <https://www.paih.gov>.
- RYDZ E., "Functioning of Special Economic Zones in Poland and Their Role in Activating Regional Economy", in *Acta Universitatis Carolinae-Geographica*, 1, 2003, pp. 355-366.
- SINGA BOYENGE J.P., *ILO database on export processing zones*, Geneva, International Labour Office, 2007.
- SMOLEŃ M., "Dynamika działalności Tarnobrzesckiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej", in *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 17, 2010, pp. 496-510.
- SOSNOVSKIKH S., "Industrial clusters in Russia: The development of special economic zones and industrial parks", in *Russian Journal of Economics*, 3, 2017, pp. 174-199.

UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/EN/>.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION, “International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures. Specific Annex D” (http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/~/link.aspx?_id=9415CF3F04D44BB1A-62B44853A63AAC1&_z=z).

WORLD TRADE ORGANIZATION, “Agreement on Subsidies and Countervailing Measures” (http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf).

YUAN Y., GUO H., XU H., LI W., LUO S., LIN H., YUAN Y., “China’s first special economic zone: the case of Shenzhen”, in DOUGLAS ZHIHUA ZENG (a cura di), *Building engines for growth and competitiveness in China: experience with special economic zones and industrial clusters*, Washington DC, The World Bank, 2010, pp. 55-86.

Special Economic Zones as tools for territorial development. The case of Poland

In order to attract investments, stimulate economic growth and increase jobs, many countries have implemented some «areas of advantage» for the location of new businesses. The result is the creation of numerous economic enclaves, known as Special Economic Zones (SEZ), in which in addition to tax incentives, financial, infrastructural and logistical support measures are generally available, as well as the provision of regulatory and procedural aspects different from those in force in the rest of the country.

The main purpose of the paper is to understand if the SEZ can be considered as a real tool for economic development and if, therefore, their presence alone is enough to trigger extended benefits to the entire territory, or, conversely, their activation must somehow be accompanied by other actions or tools to ensure the smooth functioning.

To this end, the active SEZs in Poland will be analyzed, which, given their performances, can be considered as real best practices in the attraction of investments for companies looking for new opportunities and new market outlets.

Through the analysis of the Polish ZES, therefore, we will try to understand what are the factors behind the success of these areas, if and to what extent their presence can increase levels of economic development even in adjacent territories or if the benefits remain confined within them, configuring the ZES as a simple economic enclave.

Zones économiques spéciales en tant qu'outils de développement territorial. Le cas de la Pologne

Afin d'attirer des investissements, de stimuler la croissance économique et de créer des emplois, de nombreux pays ont mis en place des «zones d'avantage» pour la localisation de nouvelles entreprises. Le résultat a été la création de nombreuses enclaves économiques, connues sous le nom de Zones économiques spéciales (ZES), dans lesquelles, en plus des incitations fiscales, des mesures de soutien financier, infrastructural et logistique sont généralement disponibles, ainsi que des dispositions réglementaires et procédurales différentes de ceux en vigueur dans le reste du pays.

L'objectif principal de l'article est de comprendre si la ZES peut être considérée comme un véritable outil de développement économique et si, par conséquent, leur seule présence suffit à activer les avantages étendus à l'ensemble du territoire ou, inversement, leur activation doivent en quelque sorte être accompagnés d'actions ou d'outils supplémentaires pour assurer leur bon fonctionnement.

À cette fin, les ZES actives en Pologne seront analysées, ce qui, compte tenu de leurs performances, peut être considéré comme une véritable meilleure pratique pour attirer des investissements pour les entreprises à la recherche de nouvelles opportunités et de nouveaux débouchés.

Par l'analyse de la ZES polonaise, nous essaierons donc de comprendre quels sont les facteurs qui expliquent le succès de ces domaines, si et dans quelle mesure leur présence peut accroître les niveaux de développement économique, même dans les territoires adjacents ou si les avantages demeurent confinés en eux, en configurant le ZES comme une simple enclave économique.

