Il 10 dicembre 2024, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) ha pubblicato la **Circolare n. 26/2024**, un documento che definisce con chiarezza i passaggi normativi e procedurali necessari per l'istituzione e l'attivazione delle **Zone Franche Doganali (ZFD)**. La **Circolare n. 26/2024** introduce un approccio strutturato e trasparente alla gestione delle Zone Franche Doganali, allineandole agli standard europei e nazionali. Queste aree rappresentano un'opportunità unica per attrarre investimenti e sviluppare le economie locali, grazie a regimi fiscali e doganali vantaggiosi.
Questi strumenti rappresentano una componente chiave della strategia italiana per il rilancio economico delle aree meno sviluppate, sfruttando le agevolazioni previste dalle politiche doganali nazionali ed europee.

Premessa: che cosa sono le Zone Franche Doganali?

Le Zone Franche Doganali, disciplinate dal **Codice Doganale dell'Unione (CDU)**, sono aree delimitate dove le merci non unionali possono essere introdotte senza l'applicazione immediata di dazi o misure di politica commerciale. Questo regime speciale permette alle imprese di differire tali obblighi fino al momento dell'immissione in libera pratica o di adottare altre destinazioni doganali.
In Italia, le ZFD sono state recentemente valorizzate grazie a disposizioni che consentono la loro istituzione all'interno di **Zone Economiche Speciali (ZES)** e **Zone Logistiche Semplificate (ZLS)**. La normativa, inoltre, semplifica i procedimenti amministrativi per creare nuove ZFD o attivare quelle già perimetrate.

Quadro normativo: tra CDU e normative nazionali

Il documento pone particolare enfasi sulle disposizioni normative che regolano le ZFD:

Codice Doganale dell'Unione (art. 243): Consente agli Stati membri di destinare parti del proprio territorio a zone franche, definendo i limiti e le modalità operative.

Normativa nazionale:
> **Decreto Legislativo 141/2024, art. 70**: Regola il processo di perimetrazione e approvazione delle ZFD da parte dell'ADM, con tempistiche fissate in 60 giorni.
> **Legislazione sulle ZES**: Conferma la possibilità di integrare le ZFD nei piani strategici di queste aree speciali, seguendo un approccio armonico con gli obiettivi di sviluppo economico.
> **Decreto-Legge 60/2024 sulle ZLS**: Prevede l'istituzione di ZFD anche in queste zone logistiche semplificate.
Questa cornice normativa garantisce la flessibilità necessaria per adattare le ZFD alle specifiche esigenze territoriali, mantenendo al contempo elevati standard di controllo doganale e sicurezza.

Procedura per la creazione di una Zona Franca Doganale

La **Circolare n. 26/2024** descrive un iter articolato in due fasi principali per l'istituzione e l'attivazione delle ZFD:

1. Perimetrazione

La prima fase prevede l'identificazione e la delimitazione dell'area da destinare a zona franca. Il processo si basa su una proposta che deve includere i seguenti elementi:
Identificazione geografica: La richiesta deve individuare con precisione le particelle catastali interessate, corredate da una planimetria dettagliata e dalla localizzazione dei varchi

di accesso e uscita.
Idoneità infrastrutturale: È necessario dimostrare la disponibilità dell'area e l'eventuale necessità di realizzare opere infrastrutturali.
Gestione e operatività: La proposta deve indicare il gestore dell'area e presentare una relazione tecnica che evidenzi le finalità economiche in linea con gli obiettivi del regime di zona franca.
La **Direzione Centrale Dogane**, ricevuta l'istanza, incaricherà le direzioni territoriali di effettuare sopralluoghi per verificare i requisiti. L'eventuale approvazione della perimetrazione avverrà con un provvedimento formale del Direttore dell'ADM. In caso di documentazione incompleta, i termini del procedimento saranno sospesi fino alla presentazione delle integrazioni richieste.

2. Attivazione del regime doganale
Una volta approvata la perimetrazione, si passa alla fase operativa, che richiede il completamento delle infrastrutture necessarie e la verifica delle condizioni operative. Tra i requisiti principali figurano:
Sistemi di recinzione e sorveglianza: La zona deve essere completamente isolata e dotata di sistemi di controllo, inclusi videosorveglianza e registrazione digitale degli accessi.
Presenza di infrastrutture logistiche adeguate: Devono essere garantiti spazi per la movimentazione e lo stoccaggio delle merci, compatibili con la natura delle operazioni previste.
Il gestore della ZFD, al completamento dei lavori, dovrà notificare l'idoneità dell'area, consentendo all'ADM di effettuare un sopralluogo finale prima dell'attivazione ufficiale.

Gestione delle Zone Franche: caratteristiche distintive
Le ZFD si differenziano da altri regimi doganali per la complessità delle operazioni e i vantaggi economici offerti. La circolare sottolinea che la loro attivazione richiede:
> **Requisiti di affidabilità per il gestore**: In caso di gestione privata, è obbligatoria l'autorizzazione AEO o il rispetto di criteri equivalenti.
> **Garanzia di controllo doganale**: Le merci introdotte nelle ZFD devono essere adeguatamente registrate e tracciate tramite sistemi informatici approvati dall'ADM.

Zone Franche Doganali: attivazione, infrastrutture e gestione operativa secondo la Circolare ADM
La Circolare n. 26/2024 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli non si limita a delineare i criteri normativi per la perimetrazione delle Zone Franche Doganali (ZFD), ma fornisce indicazioni puntuali sulla loro **attivazione operativa**, sui **requisiti infrastrutturali** e sulle modalità di **gestione quotidiana**. Dalle verifiche infrastrutturali fino alla tenuta delle scritture contabili, queste disposizioni mirano a garantire che le ZFD operino in modo efficiente e conforme alle norme europee e nazionali.

Attivazione della Zona Franca: il ruolo delle infrastrutture e del gestore
Requisiti per il gestore
Il gestore della ZFD, responsabile delle operazioni nell'area, deve rispettare specifici criteri di affidabilità, soprattutto se si tratta di un soggetto privato. È richiesto:
> **Autorizzazione AEO (Operatore Economico Autorizzato)** o il rispetto dei requisiti previsti dall'articolo 39 del Codice Doganale dell'Unione (CDU), che includono:
1) Integrità fiscale e affidabilità finanziaria.
2) Un sistema di controllo interno adeguato.

3) Capacità di garantire un corretto svolgimento delle operazioni doganali.
> In caso di gestori pubblici, alcuni obblighi, come la prestazione della garanzia, possono essere esclusi.

Comunicazioni preliminari e verifica delle infrastrutture

Il gestore deve completare le infrastrutture richieste e comunicare:
> L'interesse di operatori economici ad avviare attività nella ZFD.
> L'impegno formale a garantire l'accesso all'area a tutti gli operatori interessati.
A seguito di questa comunicazione, l'Ufficio delle Dogane territorialmente competente verifica l'idoneità dell'area attraverso sopralluoghi e approva l'attivazione mediante un disciplinare di servizio.

Requisiti infrastrutturali e sistemi di vigilanza

Per garantire la sicurezza e il controllo delle merci, la circolare stabilisce requisiti dettagliati per le infrastrutture delle ZFD, come l'isolamento dalle aree circostanti tramite una recinzione (H 2,5m) perimetrale e che, nelle aree portuali, sia separata dalle altre zone operative. I varchi di ingresso e uscita, monitorati da videosorveglianza, devono essere chiaramente individuati e riportati nel provvedimento di perimetrazione. Devono essere installati sistemi di registrazione degli ingressi di persone e mezzi, preferibilmente digitali, con lettura automatica delle targhe.

Scritture contabili: uno strumento essenziale per la tracciabilità

Obblighi di registrazione

Le merci introdotte nella ZFD devono essere immediatamente registrate in scritture contabili specifiche, che rappresentano il principale strumento di tracciamento in assenza di dichiarazioni doganali. Questi registri devono:
> Fare riferimento ai documenti di trasporto delle merci in entrata e in uscita.
> Essere informatizzati e accessibili all'Ufficio delle Dogane competente.
Le scritture devono consentire la piena tracciabilità delle merci stoccate nella ZFD e una distinzione tra merci unionali e non unionali, garantendo la corretta applicazione delle normative.

Introduzione e gestione delle merci nelle ZDF

Le merci introdotte in una ZFD sono considerate automaticamente vincolate al regime doganale, a meno che non siano già soggette a un altro regime (ad esempio transito o perfezionamento attivo).
Per le merci non unionali vincolate al regime di zona franca, sono consentite alcune attività:
> **Manipolazioni usuali**, come il miglioramento della presentazione o la conservazione.
> Importazione successiva previo pagamento dei dazi doganali.
> Riesportazione o trasferimento verso altri regimi doganali.

Merci unionali e non unionali

Le merci unionali possono essere introdotte, trasformate o consumate nella ZFD senza essere vincolate al regime doganale. Tuttavia, devono essere registrate per garantire una chiara distinzione rispetto alle merci non unionali. Operatori attivi nella ZFD possono vincolare merci a regimi speciali (es. perfezionamento attivo, ammissione temporanea) previa autorizzazione dell'ADM e tenuta di registri contabili dedicati.

Obblighi di comunicazione e controllo delle attività

Il gestore della ZFD è tenuto a notificare all'Ufficio delle Dogane territorialmente competente:

> Ogni variazione nelle attività industriali, commerciali o di servizi svolte nell’area.
> L’insediamento di nuovi operatori economici e le relative attività pianificate.

Limitazioni e controlli

L’Ufficio delle Dogane può imporre limitazioni per motivi di sicurezza o natura delle merci trattate. Inoltre, qualsiasi attività all’interno della ZFD rimane soggetta a controlli doganali.

Con queste disposizioni, l’ADM garantisce che le ZFD non siano solo strumenti di rilancio economico, ma anche modelli di controllo doganale trasparente e sicuro.