



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

DOCUMENTO DI RICERCA

ZONE ECONOMICHE SPECIALI E ZONE LOGISTICHE SEMPLIFICATE

MISURE PER LO SVILUPPO DEI PORTI ED ELEMENTI
PER UNA VALUTAZIONE DI IMPATTO

Valeria Aniello

30 MAGGIO 2018





ABSTRACT

Le politiche dell'Unione europea considerano il trasporto marittimo, e in particolare quello a corto raggio, come un settore chiave dell'economia, capace di contribuire in maniera determinante allo sviluppo dei territori. L'Italia, con i suoi numerosi porti e la sua peculiare configurazione geografica, nel quadro del trasporto a corto raggio ha un ruolo particolarmente dominante rispetto ad altri Paesi europei.

Le Zone Economiche Speciali (ZES) rappresentano, l'ultima frontiera della riflessione sulle politiche istituzionali per lo sviluppo del Mezzogiorno; tale politica si concentra, per l'appunto, sui porti, nei quali si intendono valorizzare gli insediamenti imprenditoriali e i progetti di investimento capaci di rendere trainanti i settori di punta dell'economia italiana e meridionale, quali l'agroalimentare, l'aeronautica e l'automotive e il sistema del Made in Italy in generale.

Dopo anni di dibattito, un'accelerazione alla realizzazione delle ZES proviene dal Decreto Legge 20 giugno 2017 n. 91 "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno", cosiddetto "Decreto Mezzogiorno" (convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2017 n. 123). Misura parallela è stata messa a punto, dopo pochi mesi, per le cosiddette "Zone Logistiche Semplificate" localizzate nel Centro Nord.

Il presente documento intende fornire una panoramica delle misure previste e, sulla scorta della riflessione sulle risorse e sugli strumenti disponibili nelle Regioni e delle politiche di coesione in corso, intende offrire suggerimenti a carattere valutativo sui rischi di implementazione di tali misure, nonché gli accorgimenti per renderle efficaci e per raggiungere l'impatto economico e sociale previsto, adottando un approccio valutativo che si basa su una lunga esperienza maturata nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione.

L'esame di un caso studio accompagna queste riflessioni e diviene un punto di riferimento concreto per la lettura delle singole specificità territoriali, dal Nord al Sud del Paese, pur confermandosi indispensabile, in un settore di tale importanza, un inquadramento nazionale delle policy. Non appena il quadro delle iniziative regionali sarà più completo, si procederà ad un aggiornamento del documento con un'analisi dettagliata dei singoli piani regionali.



INDICE

Presentazione.....	3
1. Premessa	4
2. Le ZES nel Decreto Mezzogiorno e nel Regolamento attuativo	6
3. Le Zone Logistiche Semplificate e le Vie della Seta	9
4. Suggerimenti per implementare buone politiche di sviluppo.....	12
5. Le prime proposte dal Sud: il caso della Regione Campania.....	14
5.1. Le aree individuate	16
5.2. Le misure agevolative previste	18
5.3. Le misure di semplificazione amministrativa	20
5.4. Gli interventi infrastrutturali a supporto.....	20
5.5. Governance della ZES	22



Presentazione

La normativa sulle Zone Economiche Speciali prima - e quella sulle Zone Logistiche Semplificate dopo - rappresenta un importante passo avanti sulla strada del rafforzamento del sistema logistico che ruota intorno ai porti italiani a lungo sottodimensionati e deficitari di interventi di rilancio strutturale.

L'istituzione delle ZES, in particolare, al Sud può favorire il miglioramento dell'infrastrutturazione portuale, rilanciare le attività di impresa e i processi di semplificazione amministrativa, ridando slancio all'economia del mare, certamente uno degli assi portanti dello sviluppo economico del Mezzogiorno e dell'Italia. La logistica via mare, infatti, rappresenta un vettore importante per l'export dei prodotti del cosiddetto "Made in Italy".

Il progetto europeo delle "Autostrade del Mare" sviluppato nell'ambito dello Short Sea Shipping, da un lato, e il grande progetto cinese delle nuove "Vie della Seta", dall'altro, ridisegneranno completamente la portualità e lo shipping nel Mediterraneo. Si prospetta, dunque, una grande opportunità per l'Italia di rilanciare i porti e con essi l'economia del mare. Le Zone Logistiche Semplificate rappresentano, perciò, un altro importante passo di rafforzamento in questa direzione.

Il documento si inquadra nell'ambito del progetto Attività d'Impresa del Cndcec e, in particolare, nell'ambito delle attività del Gruppo di Lavoro "Economia del Mare e della Logistica" fortemente voluto dal Consiglio per rafforzare le competenze professionali del Commercialista che opera in questo settore o che intende avviare un percorso di specializzazione nel settore dell'economia del mare.

Achille Coppola

Segretario CNDCEC

Giuseppe Laurino

Consigliere Nazionale CNDCEC



1. Premessa

Le politiche dell'Unione europea considerano il trasporto marittimo, e in particolare lo *Short Sea Shipping*, come un settore chiave dell'economia, capace di contribuire in maniera determinante allo sviluppo dei territori. È in questo ambito che è stato promosso il progetto delle "Autostrade del Mare", che punta allo spostamento del traffico merci dal vettore stradale al trasporto marittimo a corto raggio. L'Italia, nel quadro del trasporto a corto raggio, ha un ruolo particolarmente dominante rispetto ad altri Paesi europei¹.

Anche il recente allegato al Documento di economia e finanza 2018², che traccia obiettivi e strategie della politica infrastrutturale del Paese, presenta diverse sezioni sullo stato di attuazione delle politiche e degli interventi nel settore dei porti e degli interporti: l'azione di riforma della *governance* portuale, il quadro delle infrastrutture strategiche, il quadro degli incentivi – tra cui l'istituzione delle Zone Economiche Speciali – e le misure di semplificazione.

Le Zone Economiche Speciali (ZES) rappresentano, oggi, l'ultima frontiera della riflessione sulle politiche istituzionali per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle città metropolitane³; tale politica si concentra, per l'appunto, sui porti, nei quali si intendono valorizzare gli insediamenti imprenditoriali e i progetti di investimento capaci di rendere trainanti i settori di punta dell'economia italiana e meridionale, quali l'agroalimentare, l'aeronautica, l'*automotive* e il sistema del *Made in Italy* in generale.

Le ZES sono aree geografiche circoscritte nell'ambito delle quali l'Autorità governativa:

- applica una legislazione economica differente rispetto a quella applicata nel resto del Paese;
- offre incentivi a beneficio delle aziende, attraverso strumenti di agevolazioni fiscali/finanziarie e semplificazioni amministrative.

L'OCSE ha identificato quattro diversi tipi di Zone Economiche Speciali⁴:

- ci sono le "**zone di libero scambio**" (*free trade zone*), presso i porti e gli aeroporti, che offrono esenzioni parziali o totali sui dazi all'*import* o all'*export* di quei beni che vengono riesportati;
- ci sono le "**export processing zone**", che agevolano la riesportazione dei soli beni che, venendo lavorati in loco, assumono un significativo valore aggiunto;
- ci sono le "**zone economiche speciali vere e proprie**", che offrono un pacchetto variegato di incentivi, agevolazioni e semplificazioni amministrative alle imprese che stabiliscono lì la propria sede;

¹ Buongiorno A., "Lo shipping e la portualità nel Mediterraneo: opportunità e sfide per l'Italia", Rivista di economia e politica dei trasporti n. 3 del 2013.

² Ministero dell'Economia e Finanze, "Connettere l'Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica. Allegato al Documento di economia e finanza 2018", 2018.

³ Aniello V., "L'area metropolitana, lo sviluppo urbano e le politiche di coesione", in Territori competitivi e progetti di reti/Competitive territories and design of networks (a cura di F. D. Moccia e M. Sepe), Urbanistica dossier n.13/2017.

⁴ OCDE, "Zones franches: coûts et avantages", in L'Observateur de l'OCDE n. 275, novembre 2009.



- ci sono le “**zone speciali industriali**”, che limitano le agevolazioni a un settore specifico (spesso si tratta del tessile, oppure dell’ICT) per il quale costruiscono anche di infrastrutture ad hoc.

Si tratta, ad ogni modo, di un modello molto diffuso a livello mondiale, che ha registrato un trend in continua crescita, non arrestandosi né per effetto della globalizzazione, né nel corso della crisi finanziaria mondiale del 2008.

Nel 1997 si contavano 845 ZES in 93 Paesi, valore salito nel 2016 a circa 4.500 ZES in 135 Paesi. Di queste il 43% sono in Asia; l’Europa ne ospita circa il 20% (ad es. Lettonia, Spagna, Gran Bretagna e Croazia), con la Polonia in prima fila (circa 14). Cina e a Dubai sono comunque gli esempi più noti.

In Europa esistono diversi casi di *Free Zone* a diversi livelli di operatività (più che altro si tratta di punti franchi individuati all’interno di aree portuali); se ne contano ad esempio 10 in Danimarca, 8 in Germania, 3 in Grecia, 5 in Spagna (tra cui una a Barcellona).

Una delle più note e competitive nel Mediterraneo è la *Tanger Med Free Zone* che ha consentito al Porto del Marocco di raggiungere quote di export elevatissime nei settori dell’*automotive* (Renault vi produce la Dacia), del settore tessile e dell’agroalimentare; la logistica è gestita dai top player del settore tra cui APM Terminals (Gruppo danese Maersk) e Eurokai (Multinazionale tedesca).

Si stima abbia prodotto un impatto economico elevato, aumentando l’export di 4 miliardi l’anno, creando 600 nuove imprese e 60.000 posti di lavoro.

In Polonia si stima che l’istituzione di 14 ZES, in cui sono state attuate esenzioni fiscali, sostegno pubblico all’investimento e agevolazioni sulle assunzioni, abbia prodotto 296.000 nuovi posti di lavoro e 25,5 miliardi di investimenti, coinvolgendo 162 città.

Il presente intende analizzare la misura di istituzione delle Zone Economiche Speciali presente nel Decreto Mezzogiorno, la strutturazione della procedura, gli aspetti agevolativi, e lo stato di attuazione in particolare in Campania, regione che si trova ad uno stadio procedurale più avanzato⁵. Esso, inoltre, esamina anche la recente misura di istituzione delle Zone Logistiche Speciali (ZLS) nel resto del Paese, misura approvata con un emendamento apportato alla Legge di Bilancio 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2017.

Infine, tenuto conto della fase di attuazione delle ZES non solo in Campania ma anche in Puglia, Basilicata e Calabria che stanno finalizzando i loro piani strategici, si intendono fornire considerazioni utili per una valutazione di impatto economico e sociale dei piani, nonché suggerimenti per un’attuazione efficace di tale strumento di sviluppo.

È notizia recentissima l’approvazione con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’istituzione delle ZES nella Regione Campania e nella Regione Calabria. I provvedimenti sono stati proposti dal Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, a seguito delle richieste formalmente avanzate dalle due Regioni che hanno presentato i loro Piani di Sviluppo Strategico.

⁵ Per una trattazione delle diverse tipologie di ZES attivabili i principali elementi di compatibilità dei benefici attivabili alla luce della normativa comunitaria, si veda De Luca R., *Le zone economiche speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti operativi*, documento FNC del 31 gennaio 2017.



Il caso campano qui esaminato in maniera approfondita, selezionato solo perché tra i primi a porre al centro dell'attenzione l'istituzione delle ZES, evidentemente fornisce primi strumenti di riflessione e chiavi di lettura per l'analisi anche delle altre proposte di ZES nelle regioni del Mezzogiorno, pur conservando queste ultime specificità che sarebbe utile poter analizzare in seguito, sia in fase di programmazione che di attuazione.

2. Le ZES nel Decreto Mezzogiorno e nel Regolamento attuativo

Dopo anni di dibattito, un'accelerazione alla realizzazione delle ZES proviene dal Decreto Legge 20 giugno 2017 n. 91 "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno (pubblicato in G.U. del 20/6/2017 n. 141) convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2017 n. 123 (pubblicata in G.U. del 12/8/2017 n. 188).

Gli artt. 4 e 5 del Decreto sono appunto dedicati alla istituzione delle ZES.

L'istituzione di una ZES, come sottolinea l'art. 4, comma 1, porta come conseguenza principale la possibilità per le imprese di sfruttare importanti agevolazioni fiscali e di beneficiare di rilevanti semplificazioni di carattere amministrativo e burocratico.

All'art. 4, comma 2, viene specificato che per "Zona Economica Speciale" si intende una zona:

- a) geograficamente delimitata e identificata, all'interno dei confini statali;
- b) composta anche da aree territoriali non direttamente adiacenti, purché abbiano un nesso economico funzionale con il porto;
- c) che comprende un'area portuale, collegata alla rete trans-europea dei trasporti (TEN - T), con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013.

Quanto alla richiesta di istituzione delle singole Zone Economiche Speciali, l'art. 4 comma 4, prevede che siano le regioni meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a presentare domanda per l'istituzione.

L'art. 4, comma 5, prevede, invece, che la proposta debba essere accompagnata da un piano di sviluppo strategico, nel rispetto delle modalità e dei criteri individuati dal regolamento di attuazione recentemente approvato. La regione formula la proposta specificando le caratteristiche dell'area identificata.

In Italia sono regioni meno sviluppate (con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea): Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania. Rientrano tra le regioni in transizione (con PIL pro capite tra il 75% e il 90% della media europea) le regioni Sardegna, Abruzzo e Molise.

Le ZES di cui al decreto nasceranno, dunque, al Sud: le regioni ammesse sono Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia.

La procedura individuata sempre all'art. 4, comma 5, prevede che ciascuna ZES sarà istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per la Coesione



territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, su proposta della regione interessata, corredata da un piano di sviluppo strategico.

All'art.4, comma 6, è previsto che Il soggetto per la gestione dell'area ZES sarà un Comitato di indirizzo composto dal Presidente dell'Autorità Portuale, da un rappresentante della Regione e da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ai membri del Comitato non spetta alcun compenso o indennità di carica.

Il Comitato di indirizzo si avvale del Segretario Generale dell'Autorità portuale per l'esercizio delle funzioni amministrative.

Il soggetto gestore deve assicurare, in particolare:

- gli strumenti che garantiscano la piena operatività delle aziende presenti nella ZES;
- l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito ZES;
- l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi.

Il soggetto gestore può anche autorizzare la stipula di accordi o convenzioni con banche e intermediari finanziari. Come richiama l'art. 4, comma 7-bis, infatti, sarà fondamentale anche il ruolo delle banche per assicurare il supporto finanziario agli investitori che vorranno localizzarsi in queste aree. Il Banco di Napoli, ad esempio, ha siglato un protocollo con l'Autorità di Sistema del Tirreno Centrale con il quale ha messo a disposizione 1,5 miliardi di euro per le aziende che presenteranno progetti di investimento a valere sulla ZES.

L'art.5, comma 1, prevede che, a seguito dell'istituzione di una "ZES", le nuove imprese o quelle esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES:

- possono essere destinatarie di procedure semplificate;
- possono avere accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della ZES alle condizioni definite dal soggetto per l'amministrazione (ossia dal Comitato, di cui all'art. 4), ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e successive modificazioni, nel rispetto della normativa europea e delle norme vigenti in materia di sicurezza, nonché delle disposizioni vigenti in materia di semplificazione previste dagli artt. 18 e 20 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169.

Come precisa l'art. 5, comma 2, le imprese che investiranno nelle ZES in Italia, infatti, potranno beneficiare della misura del credito di imposta (di cui alla Legge 28 dicembre 2015, n. 208) con elevazione dell'investimento massimo da 15 a 50 milioni di euro, in relazione agli investimenti effettuati dalle aziende stesse, che dovranno restare nella Zona per almeno 7 anni.

Si tratta dunque, di un'agevolazione esistente, già istituita per le imprese del Mezzogiorno nella legge di stabilità 2016 (operativa dal 30 giugno 2016 al 31 dicembre 2019), a valere sui Fondi strutturali europei (PON Imprese e competitività 2014-20), con una dotazione finanziaria iniziale di 163 milioni di euro, rispetto alla quale nelle Zone Economiche Speciali del Mezzogiorno si va soltanto a incrementare l'investimento massimo ammissibile.

Andiamo ad esaminare più in dettaglio ciascuna tipologia di agevolazione prevista.



Con il “Decreto Sud” è stata prevista l’applicazione, in relazione agli investimenti effettuati nella ZES, di un credito d’imposta proporzionale al costo dei beni acquistati entro il 31 dicembre 2020, nel limite massimo, per ciascun progetto d’investimento, di 50 milioni di euro. Inoltre, l’agevolazione per tali zone è estesa fino al 31 dicembre 2020.

Per ottenere questi benefici, però, le imprese dovranno mantenere le attività nella ZES per almeno sette anni successivi al completamento dell’investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti, e non dovranno essere in liquidazione o in fase di scioglimento.

L’art. 5 al comma 1, prevede, infatti, che le imprese nuove o esistenti che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o investimenti di natura incrementale nella ZES, possono usufruire di procedure semplificate e regimi procedimentali speciali, che riducono i termini procedimentali e semplificano gli adempimenti rispetto alla normativa vigente.

Le procedure semplificate possono essere individuate anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali interessate mentre i regimi procedimentali speciali sono individuati sulla base di criteri derogatori e di modalità definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno (se nominato), previa delibera del Consiglio dei ministri.

Come riportato all’art. 5, comma 5, per la nascita delle ZES sono stati stanziati circa 200 milioni di euro a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione della programmazione 2014-20, da utilizzare tra il 2018 e il 2020. Considerato che le regioni sono cinque, mediamente ciascuna regione avrà, in prima battuta, a disposizione 40 milioni di euro per il suo piano strategico sulle Zone Economiche Speciali dei porti individuati. Trattandosi di fondi comunitari, l’art. 5, comma 6 prevede che le attività di monitoraggio e verifica siano effettuate dall’Agenzia per la Coesione Territoriale.

Il “Regolamento recante istituzione di Zone Economiche Speciali (ZES)” - approvato con D.P.C.M. 25/1/2018 n. 12 (pubblicato in G.U. 26/2/2018, n. 47) - ha segnato uno spartiacque importante, declinando in maniera dettagliata i requisiti delle proposte e dei Piani di sviluppo strategici delle regioni, in particolare all’art. 6.

Le proposte regionali di istituzione delle ZES, infatti, devono essere corredate del Piano di sviluppo strategico che deve agire in maniera coordinata con la pianificazione strategica portuale.

Il Piano di sviluppo strategico deve contenere, fra l’altro:

- a) la documentazione di identificazione delle aree individuate con l’indicazione delle porzioni di territorio interessate con evidenziazione di quelle ricadenti nell’Area portuale;
- b) l’elenco delle infrastrutture già esistenti, nonché delle infrastrutture di collegamento tra aree non territorialmente adiacenti, individuate nel territorio quale area ZES;
- c) un’analisi dell’impatto sociale ed economico atteso dall’istituzione della ZES;
- d) una relazione illustrativa del Piano di sviluppo strategico, corredata di dati ed elementi che identificano le tipologie di attività che si intendono promuovere all’interno della ZES, le attività di specializzazione territoriale che si intendono rafforzare e che dimostrano la sussistenza di un nesso economico-funzionale con l’Area portuale o con i porti nel caso la ZES ricomprenda più aree



- non adiacenti. Le aree non contigue devono comunque essere collegate alle aree portuali da infrastrutture adeguate alla realizzazione del Piano di sviluppo strategico;
- e) l'individuazione delle semplificazioni amministrative, di propria competenza, per la realizzazione degli investimenti che la Regione si impegna ad adottare per le iniziative imprenditoriali localizzate nella ZES;
 - f) l'indicazione degli eventuali pareri, intese, concerti, nullaosta o altri atti di assenso, comunque denominati, già rilasciati dagli enti locali e da tutti gli enti interessati con riguardo alle attività funzionali del piano strategico;
 - g) l'indicazione delle agevolazioni e incentivazioni, senza oneri a carico della finanza statale, che possono essere concesse dalla regione, nei limiti dell'intensità massima di aiuti e con le modalità previste dalla legge;
 - h) l'elenco dei soggetti pubblici e privati consultati per la predisposizione del Piano, nonché le modalità di consultazione adottate e gli esiti delle stesse;
 - i) il nominativo del rappresentante della regione o delle regioni, in caso di ZES interregionale, nel Comitato di indirizzo;
 - j) le modalità con cui le strutture amministrative delle regioni e degli enti locali interessati, nel rispetto dei rispettivi ordinamenti, assicurano, anche attraverso propri uffici e personale, nonché attraverso accordi con le amministrazioni centrali dello Stato e convenzioni con organismi, ovvero strutture nazionali a totale partecipazione pubblica, l'espletamento delle funzioni amministrative e di gestione degli interventi di competenza regionale previsti nella ZES;
 - k) l'individuazione, per esigenze di sicurezza portuale e di navigazione, delle aree escluse.

3. Le Zone Logistiche Semplificate e le Vie della Seta

Tra il decreto legge istitutivo delle Zone Economiche Speciali e l'approvazione del regolamento attuativo, la riflessione sulle agevolazioni ai porti del Nord ha dato luogo a una misura speciale, destinata alle cosiddette "Zone Logistiche Semplificate", approvata con un emendamento apportato alla Legge di Bilancio 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.302 del 29 dicembre 2017, che prevede, appunto, l'istituzione di aree portuali in cui le imprese potranno beneficiare di alcune procedure semplificate già concesse alle Zone Economiche Speciali.

La legge di bilancio, ai commi 61-65, spiega che i porti che non possono beneficiare delle Zone Economiche Speciali previste dal D.L. del 20 giugno 2017 n. 91 (Decreto Sud) potranno godere delle procedure semplificate previste dall'art. 5 (lettera a, comma 1) di tale Decreto. L'obiettivo è dunque di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle Regioni in cui non si applica il Decreto per il Mezzogiorno.

Il testo precisa che in ogni Regione non potrà sorgere più di una Zona Logistica Semplificata e che quest'ultima potrà nascere solo nelle Regioni che hanno almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento UE 1315/2013, oppure un'Autorità di Sistema Portuale.



La Zona Logistica Semplificata avrà una durata di sette anni, rinnovabile per altri sette e sarà adottata su proposta del ministero per la Coesione Territoriale in concerto con quello dei Trasporti. Per la sua istituzione si applicano le procedure già previste per le Zone Economiche Speciali.

Si tratta, dunque, di istituire zone franche a burocrazia zero per l'attrazione di investimenti. L'istituzione di tale misura, che sembra essere una versione *light* delle ZES del Sud, ha generato un dibattito, in quanto l'incentivazione di aree del Centro Nord sembra essere in qualche modo penalizzante per le aree del Sud. Le ZLS dovrebbero, infatti, godere delle stesse semplificazioni fiscali e burocratiche delle ZES, salvo il credito di imposta. Il credito d'imposta, tra l'altro, era una misura già esistente e finanziata con i fondi strutturali europei e non con fondi ordinari nazionali, riconfermando il fatto che al Sud la spesa dei fondi strutturali comunitari è sostitutiva e non aggiuntiva rispetto alla spesa ordinaria, condizione che riduce la sua efficacia complessiva.

Occorre, inoltre, tener conto che al Nord esistono già porti franchi operativi da anni quali quelli di Trieste e Venezia.

Raffrontando le due normative nazionali a favore delle ZES e ZLS, rispetto alle tipologie di agevolazioni attivabili in questi contesti, emerge il quadro sintetizzato nella tabella che segue.

Tabella 1 - Agevolazioni in corso per le ZLS e le ZES

TIPOLOGIA DI AGEVOLAZIONE	ZLS	ZES
Contributi in conto capitale per la realizzazione degli investimenti	no	credito di imposta
Agevolazioni doganali (sospensione del pagamento dell'imposta sul valore aggiunto e dei dazi, semplificazione delle procedure)	operative a Trieste e Venezia	parzialmente operative a Gioia Tauro e Taranto
Esenzione o riduzione di imposte locali (immobili, tributi, rifiuti, servizi etc.)	no	no
Lavoro: esenzione o riduzione degli oneri sociali o deroghe ai contratti	no	no
Infrastrutture a servizio per logistica o movimentazione merci	no	no (previste infrastrutture nei Piani regionali, ad es. Regione Campania)
Esenzione fiscale (riduzione o eliminazione IRPEF, IRAP e IRES)	no	non a livello nazionale (previste riduzione oneri IRAP ad es. Regione Campania)

Fonte: ns elaborazione

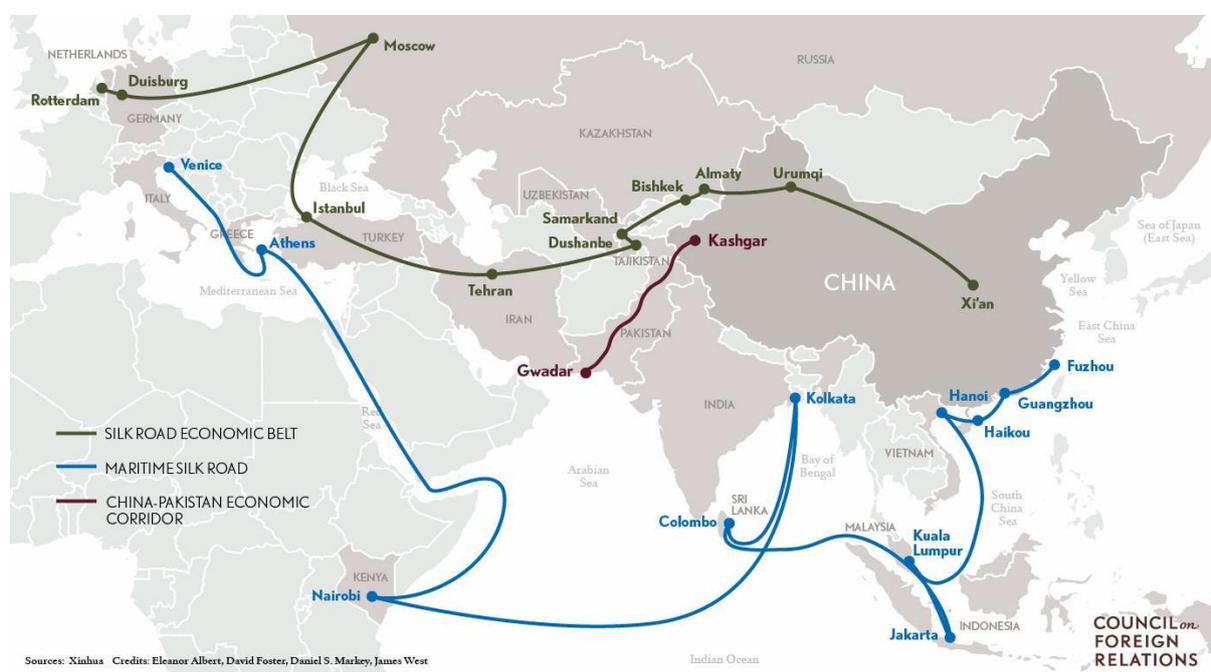
Le agevolazioni doganali sono già operative nelle zone del Nord e rappresentano un vantaggio competitivo forte, probabilmente superiore al beneficio introdotto con il dispositivo del credito di imposta.

I porti lungo l'Adriatico, Venezia in primis, inoltre, sono direttamente toccati dalla "Belt and Road Initiative" (BRI) o "One Belt One Road" (OBOR), progetto di punta della politica estera del Presidente della Repubblica Popolare Cinese Xi Jinping, che si propone di favorire l'integrazione eurasiatica

attraverso lo sviluppo di infrastrutture funzionali alla crescita dei mercati locali e all'incremento degli scambi commerciali⁶.

L'iniziativa coinvolge 65 paesi oltre la Cina, che rappresentano circa il 30% della ricchezza e più del 60% della popolazione mondiale. A livello di Unione Europea sono coinvolti 9 paesi (Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovenia), anche se Paesi come l'Italia sono toccati indirettamente dall'asse delle cosiddette "Vie della Seta", come mostra la figura che segue. La BRI, infatti, si articola in *Belt*, cioè in sei corridoi terrestri che dalla Cina attraversano l'Asia centrale per raggiungere il cuore dell'Europa, e la *Road*, la rotta marittima che collega gli *hub* portuali cinesi con l'Oceano Indiano e il Mediterraneo, passando attraverso gli stretti di Malacca e di Suez.

Figura 1 - Le "Vie della Seta" della Cina



Fonte: Council on Foreign Relations

Tale programma si delinea attualmente come il progetto di politica infrastrutturale e industriale transnazionale più ambizioso della storia della Cina. Per il Mediterraneo e i porti italiani, dunque, potrebbero esserci importanti ricadute: gli investimenti cinesi nelle infrastrutture portuali mediterranee sono connessi anche allo sviluppo di Zone Economiche Speciali. Secondo i dati pubblicati nel 2015 dal Ministero del Commercio cinese, 69 Zone Economiche Speciali sono state istituite in 33 paesi; 48 di queste si trovano in paesi BRI.

⁶ Osservatorio di Politica Internazionale, "Cina – Il Mediterraneo nelle nuove Vie della Seta", n. 132 del maggio 2017. Si confronti anche *Studi e Ricerche sul Mezzogiorno*, 7° Rapporto Annuale su "Le Relazioni Economiche tra l'Italia e il Mediterraneo", 2017.



Dobbiamo dunque aspettarci un effetto traino anche da questo grande progetto che ha già prodotto alcuni effetti (si pensi agli investimenti nel Porto del Pireo) e che va comunque considerato alla luce dei delicati equilibri attuali di politica internazionale.

4. Suggerimenti per implementare buone politiche di sviluppo

L'avvio delle ZES nel Mezzogiorno e le prime proposte effettuate consentono di mettere a fuoco alcune riflessioni preliminari utili per poterle implementare al meglio.

1. Innanzitutto, non sembrano istituire nuovi regimi agevolativi, quanto piuttosto sembrano declinare e indirizzare gli strumenti nazionali (credito d'imposta con elevazione dell'investimento massimo ammissibile) e regionali esistenti (contratti di sviluppo, incentivi start up, ecc.) nelle zone individuate, mettendo a sistema incentivi utili per i destinatari delle ZES. Ciò non rileva da un punto di vista dell'efficacia, purché gli interventi siano adeguati ai fabbisogni e sia possibile, con riferimento agli incentivi già attuati, identificare gli indicatori relativi.
2. Occorre, inoltre, che tali agevolazioni si inseriscano in maniera coordinata con gli interventi di semplificazione amministrativa, di infrastrutture strategiche e interventi di formazione.
3. Con riferimento alla *governance* delle ZES e agli interventi di semplificazione amministrativa, occorre tener conto che le regioni del Mezzogiorno non dispongono di una capacità amministrativa elevata⁷. Un report recente di Confindustria/SRM "Check up Mezzogiorno"⁸ mostra, infatti, come siano proprio le regioni del Mezzogiorno a far registrare un indice di competitività delle istituzioni bassissimo. Non può essere sufficiente individuare un ufficio competente o una struttura di missione per garantire una *governance* efficiente e attuare le semplificazioni amministrative previste; occorre, contemporaneamente, lavorare sulle condizioni di contesto relative a questi interventi complessi e integrati e sul miglioramento generale della capacità amministrativa regionale, anche attraverso i Piani di rafforzamento amministrativo su cui si puntava tanto ad inizio programmazione 2014-20.
4. Dal decreto e dal regolamento attuativo, inoltre, risulta fondamentale l'accesso alle infrastrutture. Occorrerebbe mettere ancora a fuoco:
 - una chiara individuazione dei siti prioritari e degli interventi prioritari all'interno degli stessi siti che costituiscono la ZES, anche attraverso un'analisi di contesto e *swot*;
 - una distinzione degli interventi finanziati rispetto a quelli da finanziare;
 - l'analisi della sostenibilità complessiva degli interventi nonché un cronogramma degli interventi finanziati con relative dotazioni finanziarie o fabbisogni finanziari e vincoli di spesa;
 - l'analisi di coerenza e integrazione con gli interventi agevolativi previsti.
5. Data la complessità dei progetti da attivare per poter rendere efficaci le agevolazioni per le Zone Economiche Speciali, che necessita di un coordinamento tra tipologie di intervento diverse

⁷ Si confronti anche Terracciano, B., Graziano, Paolo R., "EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions" in *Regional and Federal Studies*, 2016.

⁸ SRM e Confindustria, "Check up Mezzogiorno", dicembre 2017.



(agevolazioni finanziarie, semplificazione amministrativa, interventi infrastrutturali, interventi eventuali di formazione, non ancora previsti ma forse utili), sarebbe utile inquadrare immediatamente le ZES come un intervento complesso integrato di natura territoriale per i principali porti del Mezzogiorno. La complessità degli interventi richiede, è noto, una valutazione attenta della sostenibilità tecnico-amministrativa, economico-sociale e gestionale-attuativa.

6. Un'altra questione delicatissima appare quella del soggetto gestore che, alla luce di tutte le competenze e funzioni ad esso affidate, risulta fondamentale per la riuscita delle iniziative. La sostenibilità gestionale di interventi complessi, infatti, va accuratamente valutata al fine di poter realizzare gli interventi in tempi rapidi e in connessione temporale e funzionale efficace tra loro.
7. Sarebbe utile, inoltre, che il partenariato fosse coinvolto in riunioni periodiche sullo stato di attuazione, i risultati e le criticità incontrate, così come previsto nei regolamenti vigenti sull'utilizzo dei fondi europei, e che, se si intende investire ulteriori risorse anche nelle programmazioni future, si prevedano attività di valutazione indipendenti di modo da comprendere gli impatti, gli effetti e le criticità che sicuramente si incontreranno nell'attuazione di interventi sperimentali e innovativi quali quelli che abbiamo trattato, non solo in fase *ex ante* ma soprattutto *in itinere*. Ciò anche in considerazione del fatto che siamo, oramai, nella fase terminale di un ciclo di programmazione di fondi ed è già aperto il dibattito sulla programmazione futura; le risorse finanziarie e temporali a disposizione, infatti, fanno pensare che occorrerà già pensare a ciò che accadrà dopo il 2020, valutando sin d'ora in quali condizioni potrebbero trovarsi le Zone Economiche Speciali e di cosa potrebbero aver bisogno.
8. Le ZES del Sud probabilmente saranno attuate con misure solo a valere su Fondi Europei. Sarebbe da chiedersi come mai una politica nazionale per la parte debole del Paese venga attuata soltanto con fondi aggiuntivi (che in tal modo diventano sostitutivi della spesa ordinaria). In Campania, come si vedrà nel paragrafo che segue, l'unica misura ad hoc regionale è rappresentata dalla riduzione dell'IRAP, che è finanziata con il Fondo di Sviluppo e Coesione, fondo nazionale di cofinanziamento obbligatorio dei programmi comunitari.
9. Non da ultimo, risulta fondamentale - chiave di volta per tutte le decisioni di investimento pubbliche di un certo rilievo - l'analisi dell'impatto sociale ed economico atteso dall'istituzione della ZES, non a caso prevista dall'art. 6 del regolamento, che tenga conto anche di quello che potrà accadere una volta terminati i regimi agevolativi previsti. La valutazione d'impatto, che sempre più frequentemente si accompagna ad interventi che non vogliono rischiare un eventuale fallimento, secondo l'OCSE è appunto "*l'analisi degli effetti a lungo termine, positivi e negativi, primari e secondari, previsti o imprevisi, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo*"⁹ (Stern E., 2016). Questa impostazione riconosce che in tutti gli interventi vi sono anche effetti negativi che vanno indagati, sottolinea che è essenziale pure indagare gli effetti non previsti e si concentra sugli effetti a lungo termine degli interventi di sviluppo.
10. Inoltre, una strategia nazionale sulle ZES si rende, alla luce delle misure che saranno descritte nel paragrafo che segue sulle Zone Logistiche Speciali, quanto mai necessaria. Occorrerebbe, inoltre, misurare l'impatto complessivo dell'istituzione delle ZES e delle ZLS.

⁹ Stern E., "La valutazione di impatto", Franco Angeli Editore, 2016.



11. Tutto ciò appare necessario se si vuole evitare che le ZES rappresentino solo una nuova “etichetta” o un nuovo “slogan”, come lo sono state nel passato i “grandi progetti” e i “progetti integrati”, per classificare un insieme di interventi isolati che si sarebbero fatti comunque (o che si sono addirittura perlopiù già realizzati), che sono stati ereditati dal passato e sono stati “riciclati” ma che magari non si potranno realizzare in tempi congrui o di cui non sarà possibile misurare davvero l’impatto *ex post*.
12. Le ZES sono solo una parte delle misure necessarie per far decollare il Mezzogiorno, ma da sole non bastano. Occorrerebbe, infatti, la realizzazione rapida ed efficace di un sistema logistico-trasportistico meridionale da inquadrare nel contesto nazionale del Piano Nazionale dei Trasporti, orientando i fondi Europei e quelli nazionali a una programmazione e (soprattutto) a un’attuazione concertate, attente e mirate. Questo inquadramento nazionale servirebbe anche a creare messa a sistema, complementarietà e valorizzazione dei siti portuali, sfruttandone le peculiarità ed evitando che i programmi strategici perdano di consistenza sovraregionale e vengano concepiti con i limiti di un’ottica troppo locale.

5. Le prime proposte dal Sud: il caso della Regione Campania

Molti economisti hanno evidenziato come il “mare” rappresenti una risorsa rilevante per lo sviluppo del Mezzogiorno. L’economista d’impresa Marco Vitale, nel suo “Viaggio nell’economia della Campania”, lo individua tra le forze trainanti su cui far leva per lo sviluppo della regione: “la quarta forza trainante è articolata e può suonare tanti strumenti. Può suonare lo strumento del mare, quello delle varie forme del turismo, quello delle grandi strutture logistiche, quello dei centri commerciali (...)”¹⁰.

Il primo rapporto “Giorgio Rota” su Napoli¹¹ evidenziava, inoltre, l’importanza strategica del porto per lo sviluppo metropolitano. In particolare proponeva l’istituzione delle Zone Economiche Speciali nell’area retro-portuale di Napoli Est accompagnata da una serie di progetti infrastrutturali volti a potenziare lo scalo marittimo e migliorare i collegamenti con le aree interne alle zone portuali: adeguamento dei fondali con aumento della profondità, bonifiche da ordigni bellici e recupero di beni archeologici, delocalizzazione del terminal petroli, adeguamento delle infrastrutture di ormeggio e stoccaggio delle aree destinate alle merci inutilizzate, razionalizzazione delle infrastrutture destinate alla cantieristica navale, riordino della viabilità interna, potenziamento dei collegamenti con la rete ferroviaria e autostradale, adeguamento delle reti fognarie per lo smaltimento delle acque industriali ecc. Alcuni di questi, non a caso, erano gli interventi previsti dal Grande Progetto Porto di Napoli finanziato originariamente con il POR 2007-13 per 240 milioni di euro.

¹⁰ Vitale M., “Viaggio nell’economia della Campania”, Guida Editore, 2008. Si confronti anche CENSIS, “Quinto Rapporto sull’economia del mare. Cluster marittimo e sviluppo in Italia”, 2015.

¹¹ Compagnia di San Paolo, SRM, Unione Industriali Napoli, Centro Luigi Einaudi, “Ci vuole una terra per vedere il mare”, Primo Rapporto Giorgio Rota, 2014. Si confronti anche Unione Industriali di Napoli, “Studio di fattibilità per lo sviluppo delle filiere industriali dell’economia del mare”, 2011.



Già prima dell'emanazione del Decreto Mezzogiorno, in sede di sottoscrizione dei Patti per il Sud¹², la Campania ha inserito nel suo Patto la previsione dell'istituzione di ZES. Il Patto per la Campania (nella sua prima versione del 24 aprile 2016, che è stata oggetto di riprogrammazione successiva) prevedeva 300 milioni di euro da destinare all'istituzione di una Zona Economica Speciale (ZES) nelle Aree Portuali e retro-portuali di Napoli e Salerno.

La DGR 720/2016

Nel dicembre 2016, inoltre, la Regione Campania ha approvato la delibera di Giunta Regionale "Zona Economica Speciale. Proposta progettuale di individuazione delle aree per l'adesione alla fase di sperimentazione delle Zone Economiche Speciali promossa dal Governo" (cfr. D.G.R. n. 720 del 13/12/2016, pubblicata sul BURC n. 1 del 2 gennaio 2017).

Tale delibera ha individuato, in via generale, quale area di sperimentazione quelle dei porti e dei retroporti di Napoli e Salerno, nonché l'area di Bagnoli, rinviando a un momento successivo l'individuazione puntuale delle aree da effettuare tenendo conto dei vincoli urbanistici, del livello di infrastrutturazione, della presenza di infrastrutture di collegamento e di eventuali aree residenziali da escludere.

A seguito del Decreto Mezzogiorno e, in particolare, a seguito della pubblicazione del Regolamento sulle ZES con D.P.C.M. n. 12 del 25 gennaio 2018, la Regione Campania ha organizzato il 9 febbraio 2018 una riunione con il partenariato individuato¹³, che comprende numerosi soggetti quali: le Università della Campania, i Consorzi ASI per le province campane, l'Interporto Campano spa, l'Interporto Sud Europa, la GESAC spa (Gestione servizi aeroporti campani) e l'Aeroporto di Salerno Costa d'Amalfi spa, Confindustria, Confcommercio, Assologistica, Anasped, Assiterminal e, naturalmente, l'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Centrale. Tale riunione era finalizzata alla presentazione delle agevolazioni effettivamente previste per le imprese e per raccogliere eventuali commenti e proposte per la redazione del piano di sviluppo strategico, essenziale per poter ottenere il decreto di riconoscimento della ZES.

Nella riunione che la Regione Campania ha tenuto con il partenariato sono state illustrate le seguenti agevolazioni:

- possibilità per imprese localizzate nella ZES di sottoscrivere un contratto di programma per interventi complessi di sviluppo territoriale;
- riduzione degli oneri IRAP per 7 anni per le imprese che realizzano un nuovo insediamento produttivo nelle ZES;
- agevolazioni IRAP per start up innovative in regime *de minimis* dal 2018 al 2020.

¹² Il Governo si è attivato per sottoscrivere 16 Patti per il Sud: uno per ognuna delle 8 Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna), uno per ognuna delle 7 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari) ai quali si aggiunge il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) di Taranto.

I Patti declinano concretamente gli interventi che costituiscono l'asse portante del Masterplan per il Mezzogiorno, il documento programmatico per il rilancio economico del Sud che attinge dalle risorse dei Fondi strutturali della programmazione 2014-20, ai Programmi complementari e al Fondo di Sviluppo e Coesione.

¹³ Fonte: www.regione.campania.it.



Si tratta, essenzialmente, dunque di strumenti già esistenti: la Regione Campania aveva già, nel giugno 2017, firmato un Accordo di Programma Quadro tra Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE), Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (Invitalia) e Regione Campania, finalizzato a favorire, nell'ambito del territorio regionale, l'attrazione di nuove iniziative imprenditoriali strategiche o il consolidamento di quelle già esistenti attraverso il cofinanziamento da parte della Regione Campania di programmi di sviluppo presentati a valere sullo strumento dei Contratti di sviluppo.

Il Contratto di sviluppo, infatti, è lo strumento agevolativo del MISE, operativo dal 2011 e finalizzato al sostegno di investimenti produttivi strategici e innovativi di grandi dimensioni. La gestione dello strumento è affidata a Invitalia che, sotto le direttive e il controllo del Ministero, riceve le domande, valuta i progetti, concede ed eroga le agevolazioni. L'intervento aveva una dotazione finanziaria pari a 325 milioni, di cui 150 milioni come quota di cofinanziamento da parte della Regione Campania.

Oltre a queste sono state richiamate ulteriori agevolazioni regionali a valere sul fondo FESR 2014-20 (incentivi per l'innovazione dei processi produttivi, per le attività di trasferimento tecnologico e prima industrializzazione, incentivi per le start up innovative) oppure nazionali (credito d'imposta, contratto di sviluppo, rilancio delle Aree industriali in crisi, efficienza energetica), già esistenti.

La novità nel panorama delle agevolazioni delle ZES sembrava dunque essere la riduzione degli oneri IRAP (circa il 3,9% dell'imponibile).

Sono state, inoltre, illustrate le procedure di semplificazione amministrativa attuate e in corso, rifacendosi a quanto già previsto nella D.G.R. n. 720/2016.

La DGR 175/2018

Attualmente la Regione Campania ha appena approvato il Piano strategico di sviluppo da sottoporre al Ministero per l'istituzione della ZES. Recentemente è stata, infatti, approvata la Proposta di Piano di sviluppo strategico, in attuazione di quanto previsto dall'art. 4 del D.L. 20 giugno 2017 n. 91, con D.G.R. Campania n. 175 del 28 marzo 2018 (pubblicata sul BURC n. 26 del 29 marzo 2018).

5.1. Le aree individuate

Secondo la D.G.R. n. 720/2017, il perimetro della Zona Economica Speciale comprendeva inizialmente le seguenti aree:

- il demanio portuale e le aree retro-portuali di Napoli, con i territori a vocazione industriale di Napoli-Est;
- la direttrice che parte dal Porto di Napoli e comprende gli interporti di Marcianise e di Nola, con le proprie estensioni di sviluppo nelle relative aree ASI di Caserta e Napoli;
- l'Area di Bagnoli e della ex Nato;
- il demanio portuale di Castellammare con le proprie estensioni di sviluppo nella relativa area industriale;
- il demanio portuale e le aree retro-portuali di Salerno, con l'agglomerato industriale di Salerno e l'area industriale dell'Agro Nocerino-Sarnese;



- la direttrice che va dal Porto di Salerno verso le aree industriali e logistiche di Pontecagnano, Battipaglia ed Eboli;
- l'area industriale e logistica della Valle Ufita.

Essa prevedeva pure che in una fase successiva di espansione, anche sulla base dei risultati della sperimentazione, sarebbero stati inclusi:

- l'area industriale di Contrada Olivola/Roseto (Benevento);
- l'area industriale di Aversa Nord, Arzano e Caivano;
- l'area industriale della Valle dell'Irno (Fisciano, Mercato San Severino);
- l'area industriale di Pianodardine;
- l'area industriale di Calaggio.

Le aree definitivamente inserite nel Piano approvato con D.G.R. 175/2018 ricalcano sostanzialmente quelle previste nella prima delibera. Esse sono presentate nella tabella che segue.

Tabella 2 - Aree ZES individuate nella Proposta di Piano strategico approvato con D.G.R. 175/2018 in Campania e loro estensione in ettari

TIPOLOGIA	AREE	ESTENSIONE (ha)
Porti	Napoli	158
	Salerno	37,87
	Castellammare di Stabia	25,53
Interporti	Sud Europa (Marcianise/Maddaloni)	347,8
	Campano	155
Aeroporti	Napoli Capodichino	53,68
	Salerno-Costa d'Amalfi	20,32
Agglomerati industriali (ASI)	Acerra (NA)	298
	Arzano-Casoria-Frattamaggiore (NA)	162,19
	Caivano (NA)	291,17
	Foce Sarno (NA)	206,14
	Marigliano – Nola (NA)	297
	Pomigliano (NA)	308,75
	Calaggio (AV)	36,50
	Pianodardine (AV)	294
	Valle Ufita (AV)	237,25
	Ponte Valentino - stralcio (BN)	113,7
	Aversa Nord – stralcio (CE)	294
	Marcianise - San Marco (CE)	550
	Battipaglia (SA)	340
	Fisciano – Mercato San Severino (SA)	168,5
	Salerno (SA)	356
	Altre aree industriali e logistiche	Bagnoli – Coroglio (NA)
Napoli Est (NA)		168,82
Piattaforma Contrada Olivola (BN)		41,45
Area PIP Nocera Inferiore (SA) "Fosso imperatore"		54,59
Area PIP di Sarno (SA) "Ingegno"		95
Area PIP Nautico di Salerno		8,09
	Castel San Giorgio (SA)	2,3
	TOTALE ETTARI CANDIDATI	5.154,22

Fonte: Proposta di Piano strategico approvata con D.G.R. 175/2018



5.2. Le misure agevolative previste

Tra le misure agevolative previste dalla D.G.R. n. 720/2016 destinate alle imprese, esistenti o nuove, vi erano:

- a) esenzione dalle imposte sui redditi (IRES) per i primi 3 periodi di imposta;
- b) esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per i primi 3 periodi di imposta¹⁴;
- c) esenzione dall'IMU e dalla TARI per 3 anni per gli immobili posseduti dalle stesse imprese e utilizzati per l'esercizio delle nuove attività economiche;
- d) riduzione dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente a carico delle aziende per i primi 3 anni di attività nella misura del 100% (solo per i contratti a tempo indeterminato o a tempo determinato per una durata non inferiore ai dodici mesi). Per un congruo periodo successivo, a seguito di esito positivo delle verifiche periodiche, la riduzione poteva essere determinata nel 50%.

Nella proposta di Piano, le misure agevolative previste sono quelle riportate nella tabella che segue.

Tabella 3 - Le agevolazioni finanziarie e fiscali previste nella Proposta di Piano strategico campano

	FONTE DI FINANZIAMENTO	QUOTA NAZIONALE (IN M/EURO)	QUOTA REGIONALE (IN M/EURO)	IMPORTO TOTALE	STATO DI ATTUAZIONE
Strumenti nazionali cofinanziati con risorse regionali					
Contratti di sviluppo D.L. 112 del 25/6/2008	FSC 2014-20/MISE	175	150	325	progettazione in overbooking per 300 M/euro
Credito di imposta per investimenti L. 208 del 28/12/2015	PON e POR FESR 2014-20	163	25	188	finanziate iniziative per 186 M/euro
Interventi L. 181/1989 per aree di crisi non complessa, destinati ai territori individuati con D.M. 4/8/2016	POC Campania 2014-20/MISE	67.6	215	215	programmazione di ulteriori 15 M/euro perché le risorse sono state tutte utilizzate
Interventi L. 181/1989 per aree di crisi complessa, destinati ai territori individuati con D.M. 22/11/2017	-	-	-	-	
Incentivi per l'assunzione di lavoratori svantaggiati (decontribuzione) (Legge di stabilità n. 208 del 28/12/2015)	POR FSE 2014-20	-	50	-	le risorse sono esaurite con un bando 2016

¹⁴ Per le PMI, definite ai sensi del Regolamento UE 651/2014, tali esenzioni dovevano essere estese, a seguito di esito positivo delle verifiche periodiche, anche per un congruo periodo successivo, nella misura del 50% dell'importo dovuto.



	FONTE DI FINANZIAMENTO	QUOTA NAZIONALE (IN M/EURO)	QUOTA REGIONALE (IN M/EURO)	IMPORTO TOTALE	STATO DI ATTUAZIONE
Interventi per l'efficienza energetica	POR FESR 2014-20	-	17,388	-	le risorse sono esaurite con un bando 2016. Si prevede un rifinanziamento per il 2018 per 11 M/euro
Strumenti a diretta competenza regionale					
Agevolazioni per la riduzione degli oneri IRAP	FSC 2014-20/ misura decontribuzione	-	800	800	da attuare. La dotazione si riferisce alle annualità 2016-18
Misure per start up innovative e defiscalizzazione IRAP	POR FESR 2014-20	-	2,5	2,5	la dotazione si riferisce alle annualità 2016-2018
Programma Campania IN.HUB	POR FSE 2014-20	-	4	4	da attuare nel 2018
Erasmus per start up	POR FSE 2014-20	-	1,8	1,8	triennio 2017-19
Campania start up innovativa	POR FESR 2014-20	-	15	15	bando già pubblicato a giugno 2017
Incentivi per attività di trasferimento tecnologico e prima industrializzazione	POR FESR 2014-20	-	50	50	bandi di prossima pubblicazione
Incentivi per l'innovazione dei processi produttivi	POR FESR 2014-20	-	15	15	Risorse programmate per il 2018
Strumenti per il rafforzamento delle infrastrutture e delle capacità di RS&I in ambito salute dell'uomo	POR FESR 2014-20	-	100	100	bando già pubblicato a luglio 2017
Piattaforma <i>open innovation</i>	POR FESR 2014-20	-	5	5	Risorse programmate per il 2018
Valorizzazione del capitale umano e tech transfer	POR FSE 2014-20	-	24,7	24,7	Risorse in parte già utilizzate
Contratti di programma regionali	FSC 2014-20	-	-	-	Risorse richieste al FSC
Strumenti finanziari	PO FESR 2014-20	-	90	90	In parte attuata per 30 M/euro su bando Jeremy

Fonte: elaborazione su dati della Proposta di Piano



Oltre a queste agevolazioni sono previsti altri strumenti attivabili: gli interventi per lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano, il fondo di garanzia per piccole e medie imprese, strumenti finanziari alternativi e agevolazioni doganali.

Come si vede, si tratta di agevolazioni nazionali già esistenti e cofinanziate dalla Regione, oppure di agevolazioni regionali già esistenti, destinate all'intero territorio regionale e in parte già utilizzate, oppure ancora di agevolazioni per le quali si ricerca una dotazione finanziaria. La misura centrale a livello regionale, sia per dotazione finanziaria che per stato di attuazione ancora da farsi, risulta essere, appunto, la riduzione dell'IRAP.

Il Piano stesso, d'altro canto, precisa che *“coerentemente a quanto ricordato, non si intende avviare nuovi strumenti, ma arricchire con risorse specifiche l'ampio set di strumenti già attivi, individuando, se del caso, specifiche priorità per gli investimenti da realizzare nei territori ZES”* (pag. 320).

5.3. Le misure di semplificazione amministrativa

Per quanto riguarda le misure di semplificazione amministrativa avviate in Regione Campania, nella D.G.R. n. 720/2016 sono richiamate le seguenti misure:

1. individuazione espressa dei termini, fino a novanta giorni, per la conclusione dei procedimenti amministrativi di propria competenza. I procedimenti per i quali non siano stati fissati i termini di conclusione si perfezionano secondo la regola generale di 30 giorni. Con regolamento regionale 29 marzo 2016, n. 2 “Regolamento di attuazione dell'art. 9 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11” sono stati definiti i termini di 224 procedimenti amministrativi;
2. divieto per la pubblica amministrazione regionale di richiedere documenti di cui la stessa o altra P.A. sia già in possesso. La norma è sanzionata con una apposita previsione normativa che prevede la riduzione del trattamento economico accessorio o della indennità di risultato del dipendente;
3. la reperibilità di tutte le informazioni necessarie alla presentazione delle istanze, attraverso l'attuazione del programma denominato “La Regione in un click”. Con Delibera di Giunta regionale del 24 novembre 2015, n. 606 è stata dato avvio al suddetto programma;
4. istituzione di un apposito sportello regionale (Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive SURAP), al fine di semplificare e rendere concretamente possibile l'apertura di una nuova impresa in tempi certi e brevi. La Delibera di Giunta regionale del 27 ottobre 2015 n. 515 ha istituito una U.O.D. “Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive”.

5.4. Gli interventi infrastrutturali a supporto

Per quanto riguarda, invece, gli interventi infrastrutturali, nella delibera 720/2016, erano inoltre individuate chiaramente le complementarietà con interventi infrastrutturali ed erano richiamati interventi in corso di realizzazione (perché previsti nel Piano trasporti regionale) o da finanziare (senza distinguere gli uni dagli altri).

Tali interventi erano:



- Porto Napoli - connessione ferroviaria (ultimo miglio): collegamento tra il porto di Napoli e il nodo di Traccia (va completata la progettazione esecutiva, valutando le alternative di tracciato e di interrimento/passaggio in superficie, anche in funzione del numero dei convogli ferroviari merci previsti nei prossimi anni);
- Interporto Marcianise: strada di collegamento fra l'interporto di Marcianise, lo svincolo autostradale sull'A30 e la ex SS 265;
- Interporto Nola: potenziamento delle infrastrutture esterne - viabilità;
- Direttrice ferroviaria trasversale AV/AC Lazio - Campania - Puglia;
- Direttrice stradale trasversale Lazio - Campania - Puglia: adeguamento a 4 corsie della SS 372 "Telesina";
- Area di Bagnoli: potenziamento delle infrastrutture stradali (velocizzazione della connessione con la Tangenziale Est ad Agnano e sistema di connettività con il sistema della viabilità cittadina); consolidamento e rinnovo dei collegamenti metropolitani (maggiore frequenza della M2 e rinnovo del materiale rotabile della Cumana, oltre che una decisione economicamente sostenibile sulla M6);
- Aeroporto di Salerno: interventi per lo sviluppo dell'aeroporto di Salerno - Pontecagnano previsti nel Master Plan Aeroportuale (nella fase 1);
- Porto Salerno: viene riportato che *"nel corso dell'ultimo decennio l'Ente ha attuato un intenso programma di manutenzione e di adeguamento delle infrastrutture portuali di competenza"*;
- Direttrice ferroviaria longitudinale ordinaria SA - AV - BN: elettrificazione, velocizzazione e ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria esistente della linea Salerno - Mercato S.S. - Avellino - Benevento e della tratta Mercato S.S. - Codola - Sarno della rete RFI;
- Direttrice ferroviaria longitudinale veloce Campania - Basilicata - Calabria:
 1. Battipaglia - Paola - Reggio Calabria: adeguamento tecnologico ed infrastruttura (velocizzazione);
 2. Velocizzazione Tirrenica sud - variante Agropoli;
 3. Direttrice ferroviaria trasversale veloce Campania - Basilicata;
- Direttrice stradale longitudinale nazionale A1-A30-A3-porto Salerno, aree industriali del Salernitano e dell'Agro Nocerino - Sarnese;
- Potenziamento del raccordo SA-AV, SS7 e SS7bis;
- Area Agro Nocerino-Sarnese: programma d'intervento per il servizio di tipo metropolitano nell'Agro Nocerino - Sarnese; SS 268 del Vesuvio: Lavori di costruzione del 3° tronco e del nuovo svincolo di Anгри di innesto sulla A3 Napoli - Salerno;
- Area Valle Ufita: strada a scorrimento veloce Lioni - Grottaminarda per il collegamento dell'autostrada A3 SA-RC;
- Grande Progetto "Napoli Est".

Nella versione definitiva della proposta approvata con la DGR 175/2018 sono definiti come significativi gli interventi di:

- realizzazione e/o completamento degli interventi nei porti di Salerno (Porta ovest) e Napoli (collegamenti stradali);



- ammodernamento della SS268 e allaccio con l'autostrada A3;
- completamento della viabilità di accesso e realizzazione del casello autostradale a supporto dell'interporto Sud Europa;
- potenziamento delle superfici adibite al trasporto merci dell'aeroporto di Napoli;
- Il completamento dei dragaggi nei porti di Napoli e Salerno;
- efficientamento del fascio di presa e consegna dell'Interporto Sud Europa;
- adeguamento di porzioni significative della rete stradale di carattere regionale.

Sono, inoltre, presentate tabelle di dettaglio sugli interventi trasportistici relative ai porti di Napoli, Salerno e Castellammare e nelle aree ASI. Solo nella tabella relativa a questi ultimi interventi è possibile comprendere l'epoca, la fonte di finanziamento, la dimensione finanziaria e lo stato di attuazione di tali interventi.

Sono riportate, nel Piano, anche tutte le misure di semplificazione amministrativa previste.

5.5. Governance della ZES

Secondo la D.G.R. n. 720/2016 *"l'amministrazione e la gestione della Zona Economica Speciale, ferme restando le competenze che la normativa nazionale e comunitaria attribuiscono all'Autorità di Sistema Portuale del Tirreno Centrale, all'Autorità doganale o ad altre Autorità, saranno affidate ad una Società di gestione individuata ai sensi D.Lgs. n. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) nell'ambito della quale sarà garantita la presenza istituzionale delle amministrazioni coinvolte"*.

Al soggetto attuatore, che dunque si configurava come una società a partecipazione pubblica, spettavano funzioni rilevanti quali:

- a) la realizzazione di un *business plan*;
- b) la definizione di procedure semplificate per l'insediamento di nuove imprese e la costituzione di un facilitatore per le imprese che funzioni da interfaccia con i potenziali investitori;
- c) la definizione dei requisiti amministrativi e tecnici necessari per la registrazione di un'impresa nella Zona Economica Speciale;
- d) la definizione dei termini per la concessione o la vendita di aree coperte o scoperte per nuove iniziative;
- e) la lottizzazione dei terreni;
- f) la progettazione e la costruzione di nuove infrastrutture funzionali allo sviluppo dell'area;
- g) la progettazione e realizzazione di opere di pubblica utilità e servizi reali (trasporti, illuminazione, telecomunicazione, sicurezza);
- h) la promozione sistematica dell'area verso i potenziali investitori internazionali;
- i) la supervisione amministrativa, ambientale e sanitaria;
- j) la definizione degli incentivi, degli sgravi e delle esenzioni di carattere fiscale e doganale a favore delle imprese insediate nella ZES;
- k) ogni altra attività finalizzata al buon funzionamento della Zona Economica Speciale;



- l) l'adozione di iniziative utili alla verifica costante del rispetto della normativa in materia di divieto di cumulo degli aiuti di Stato, fra cui anche l'utilizzo del Registro Nazionale per gli aiuti di Stato.

Il regolamento nazionale attuativo, successivo alla DGR 720/2016, ha però previsto (come si è visto nel paragrafo precedente) all'art. 6, comma 1, lettera l) che *“le modalità con cui le strutture amministrative delle regioni e degli enti locali interessati, nel rispetto dei rispettivi ordinamenti, assicurano, anche attraverso propri uffici e personale, nonché attraverso accordi con le amministrazioni centrali dello Stato e convenzioni con organismi, ovvero strutture nazionali a totale partecipazione pubblica, l'espletamento delle funzioni amministrative e di gestione degli interventi di competenza regionale previsti nella ZES”*.

Ciò ha ridefinito la parte della proposta della Regione della DGR 720/2016, in cui si prevedeva che la gestione fosse affidata a una Società di gestione individuata ai sensi D.Lgs. n. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica).

La Regione Campania, infatti, con la Proposta di Piano intende delegare a una Struttura di Missione (e non più ad una società a partecipazione pubblica) buona parte delle funzioni di raccordo con il territorio e le imprese per l'avvio e la gestione delle iniziative in area ZES, assicurando l'acquisizione delle istanze e della relativa documentazione nonché le istruttorie, in raccordo con il SURAP (sportello unico per le attività produttive). La Struttura di missione sarà dotata del personale entro 30 giorni dall'approvazione del Piano, e curerà l'invio delle richieste dei soggetti che intendono avviare le loro iniziative nelle ZES al SURAP.

Ancora non è chiaro quale sarà il soggetto deputato alle istruttorie di ammissibilità e di merito delle iniziative.