



**20 Marzo 2023**

**Decimo PNRR WATCH Close Door Meeting  
“PNRR Italia. Il difficile equilibrio tra i territori”**

*Promosso da CiMET – Centro Universitario Nazionale di Economia Applicata*

<http://www.cimet.org/>

# Le zone economiche speciali in Italia e nel PNRR Sviluppo industriale per poli?

Rosanna Nisticò  
Università della Calabria



20 marzo 2023

# Zone economiche speciali e PNRR

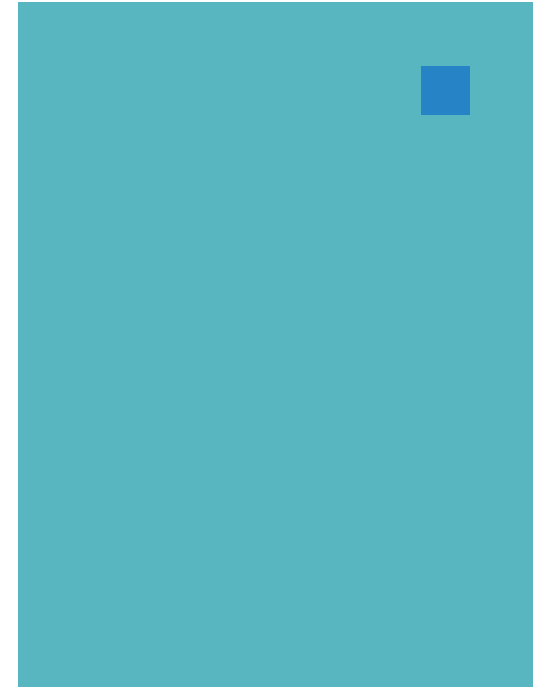
In Italia le Zes vengono introdotte come strumento di politica industriale per la crescita economia del Mezzogiorno

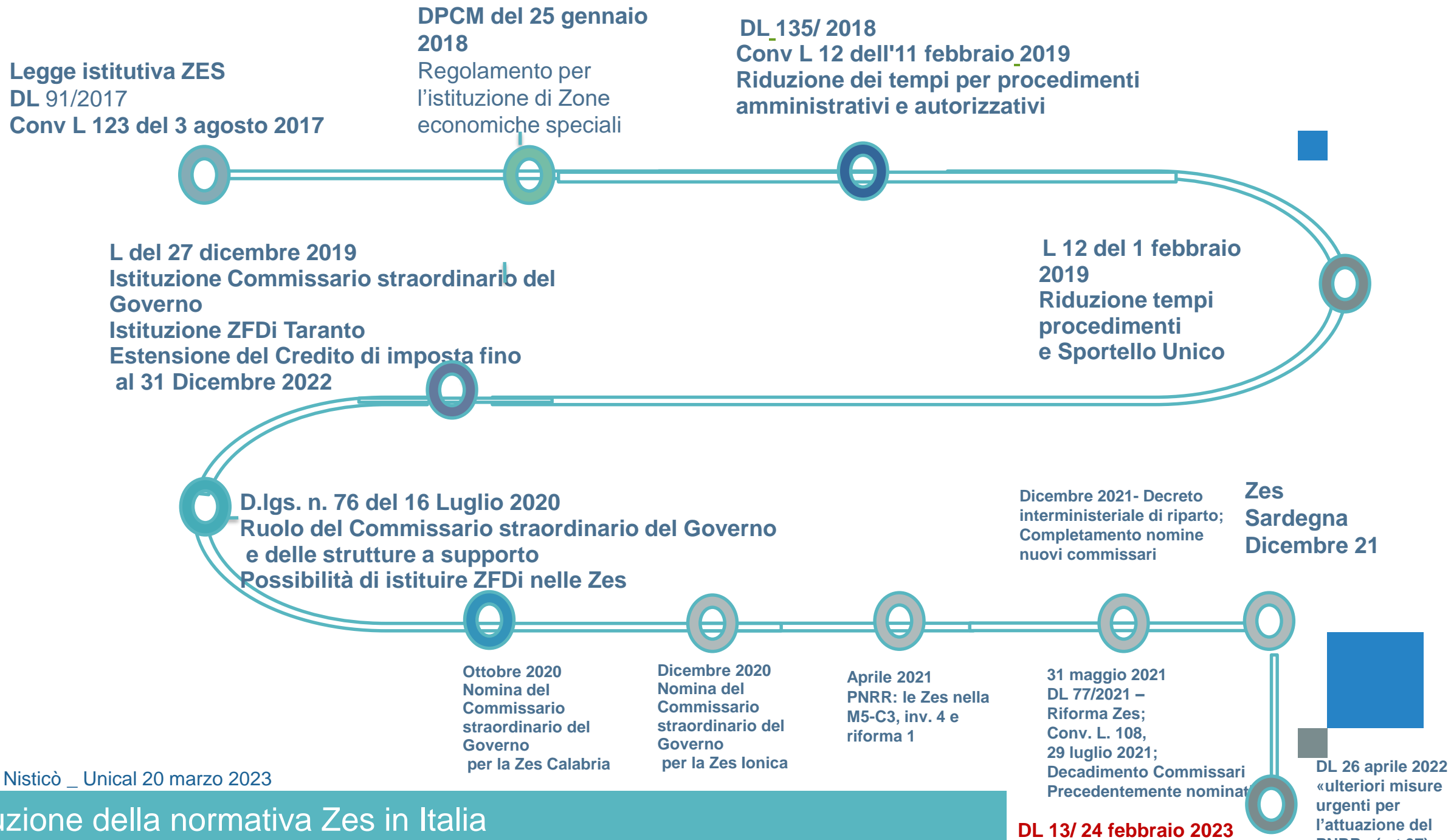
- «Al fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo, in alcune aree del paese, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese in dette aree» (DL 20 giugno **2017**, n.91, art. 4, c. 1)

Partenza lenta, periodicamente intervallata da una nuova norma che cambia la governance, non accompagnata da una individuazione esplicita del modello e degli obiettivi di sviluppo

## **Non nascono con il PNRR ma ne diventano parte integrante**

Dopo un lungo iter di modifiche normative e di ridotta operatività, sono state inserite nel piano di riforme e nel programma di investimenti del PNRR





8

ZES ISTITUITE in Italia

2

Interregionali

2

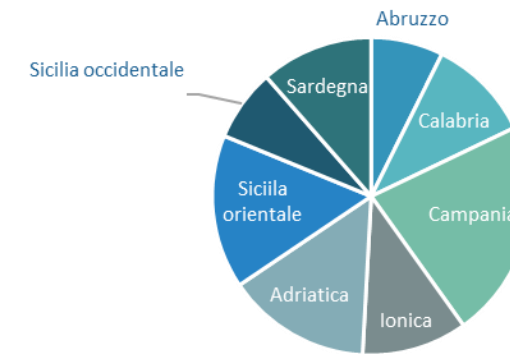
Siciliane

- ❖ ZES Calabria (2018)
- ❖ ZES Campania (2018)
- ❖ ZES Ionica (Puglia-Basilicata) (2019)
- ❖ ZES Adriatica (Puglia-Molise) (2019)
- ❖ ZES Sicilia Orientale (2020)
- ❖ ZES Sicilia Occidentale (2020)
- ❖ ZES Abruzzo (2020)
- ❖ ZES Sardegna (2021)



|                     | Ettari totali | % su totale superficie Zes | Commissario Perfezionamento del decreto di nomina |
|---------------------|---------------|----------------------------|---|
| Abruzzo             | 1703          | 7.3                        | ottobre 2021                                      |
| Calabria            | 2445          | 10.5                       | agosto 2022                                       |
| Campania            | 5154          | 22.2                       | novembre 2021                                     |
| Ionica              | 2491          | 10.7                       | febbraio 2022                                     |
| Adriatica           | 3406          | 14.7                       | maggio 2022                                       |
| Sicilia orientale   | 3627          | 15.6                       | dicembre 2021                                     |
| Sicilia occidentale | 1696          | 7.3                        | gennaio 2022                                      |
| Sardegna            | 2659          | 11.5                       | Agosto 2022                                       |

% superficie Zes



# Le ZES nel PNRR

- ❖ Piano di riforme

Riforma 1 – Rafforzamento delle zone economiche speciali

- ❖ Risorse per investimenti

Missione 5 – Inclusione e Coesione  
Componente 3 – Interventi speciali per la coesione territoriale  
Investimento 4 – Interventi per zone economiche speciali



Totale investimenti  
**630 milioni di euro**

# Investimenti dedicati al rafforzamento delle Zes

- ❖ 630 milioni di euro
- ❖ Infrastrutture funzionali allo sviluppo dei collegamenti Zes- reti nazionali dei trasporti e reti TEN-T

## Macro-tipologie di investimenti

- ❖ Collegamenti «ultimo miglio»
- ❖ Digitalizzazione e potenziamento della logistica, urbanizzazioni green e lavori di efficientamento energetico e ambientale nelle aree retroportuali e nelle aree industriali appartenenti alle Zes
- ❖ Potenziamento della resilienza e della sicurezza dell'infrastruttura connessa all'accesso ai porti.



## Ulteriori interventi per i Porti del Mezzogiorno (su altre missioni)

- ❖ 1,2 miliardi di euro

PNRR, Investimenti per le Zone Economiche Speciali, ripartizione per regione, tipologia di intervento

| (Missione 5, componente 3, investimento 4)                                  |                           | %             | Interventi previsti (#) |              |                  |
|---|---------------------------|---------------|-------------------------|--------------|------------------|
| Zes   | Importo (milioni di euro) |               | Ultimo miglio           | Logistica    | Resilienza Porti |
| Abruzzo   | 62,900                    | 10,0          | 5                       | 2            | 3                |
| Ionica (interregionale Puglia-Basilicata)                                   | 108,100                   | 17,2          | 2                       | 7            |                  |
| Adriatica (Interregionale Puglia-Molise)                                    | 83,092                    | 13,2          | 6                       | 16           | 1                |
| Calabria  | 111,700                   | 17,7          | 7                       | 1            | 3                |
| Campania  | 136,000                   | 21,6          | 6                       | 4            |                  |
| Sicilia occidentale   | 56,800                    | 9,0           | 1                       | 1            | 1                |
| Sicilia orientale   | 61,408                    | 9,7           | 6                       |              |                  |
| Sardegna  | 10,000                    | 1,6           | 1                       |              |                  |
|   |                           |               |                         |              |                  |
| <b>Totale Zes</b>   | <b>630</b>                | <b>100.00</b> | <b>34</b>               | <b>31</b>    | <b>8</b>         |
| <b>Road map: avvio entro il 31/12/2023; conclusione 30/6/2026 di almeno</b> |                           |               | <b>22</b>               | <b>15</b>    | <b>4</b>         |
|   |                           |               | <b>(65%)</b>            | <b>(48%)</b> | <b>(50%)</b>     |

Fonte: Decreto interministeriale MIMS – Sud e Coesione Territoriale, 492, 3/12/2021 – GU 4/01/2022  
<https://www.ministropersud.gov.it/it/approfondimenti/zes/le-zes-nel-pnrr-gli-investimenti>



# Perchè una nuova riforma? (PNRR M5C3-Riforma 1- Rafforzamento Zes)

Prima della riforma 2021 forte debolezza della struttura di governo

## Criticità pre-riforma

### ❖ Governance

- ❖ Commissario straordinario di governo
  - Ruolo di coordinamento e impulso; referente esterno; stipula accordi e convenzioni; individua aree prioritarie per la localizzazione di imprese, ma prima della riforma non aveva poteri autorizzativi: «facilitatore» di azioni e decisioni che rimanevano di pertinenza di altri soggetti
  - «Rendite informative» da parte degli enti competenti e gestori delle aree
  - Impossibilità di incidere su scelte strategiche e di programmazione economica
  - Nessuna struttura propria di supporto
- ❖ Comitato di indirizzo
- ❖ Cabina di regia

## Riforma:

- ❖ Ridefinizione dell'attività e dei poteri del Commissario
  - Acquisisce poteri autorizzativi: su richiesta degli enti competenti può assumere le funzioni di stazione appaltante, operare in deroga alle disposizioni in materia di contratti pubblici, può operare a mezzo ordinanze
  - Interlocutore unico per gli investitori-Sportello unico digitale
  - Le regioni adeguano la programmazione dei FS alle esigenze Zes e concordano le linee con il Commissario
- ❖ Struttura tecnica propria del Commissario
- ❖ Segreteria di supporto nazionale presso l'ACT (soppressa a febbraio 2023 con decreto legge 24 febbraio 2023 n.13, art. 50, c. 7 e trasferimento di funzioni e personale alla PCM...verso una riforma della riforma?)

# La Riforma 1-M5C3

- Comitato di indirizzo – modifica composizione; qualche criticità sull'uniformità sostanziale
- Cabina di regia – nessun cambiamento
- Agevolazioni e incentivi
  - – Credito d'imposta fino a 100 milioni per investimento; estensione del provvedimento: acquisto di terreni, acquisizione e ampliamento di immobili strumentali agli investimenti
  - -riduzione 50% imposta sul reddito d'impresa
  - ZFDi – slittamento dei termini; criticità
  - Agevolazioni attraverso «contratto di sviluppo» per complessivi 250 milioni
- Semplificazioni
  - Sportello unico digitale
  - Autorizzazione unica
- Attrazione investimenti?
- Altri fattori di contesto?



Qual è la  
visione?

# Sviluppo per poli?

Ideazione e implementazione delle Zes sembrano richiamare l'esperienza dei «poli di sviluppo»

- ❖ Sviluppo «a due stadi»
  - Infrastrutturazione e facilitazioni fiscali e finanziarie
  - Fase di attrazione di imprese

Riflessione critica sulle tipologie di imprese insediate nei poli del Mezzogiorno, sugli impatti diretti e indiretti dei nuovi investimenti e sui benefici indotti sul tessuto economico e sociale locale.

Elevato grado di IV

Bassa attivazione di legami funzionali a monte e a valle

Vuoti nella matrice inter-industriale meridionale

## Risultati

Impatti diretti (occup, reddito) significativi  
Effetti indiretti (generabili come moltiplicatore) hanno favorito l'offerta extrameridionale piuttosto che quella locale

Impatti di sistema: spiazzamento produttori tradizionali, innalzamento delle medie salariali

- ❖ Le zes come i poli assumono che lo sviluppo economico sia un fenomeno squilibrato sotto il profilo spaziale: tende a concentrarsi in pochi punti e poi per gocciolamento crea sviluppo indotto
- ❖ Come nel passato non è possibile prevedere quali imprese siano attratte dalla localizzazione in Zes del Mezzogiorno e quali infrastrutture e servizi siano più adeguati a creare reali vantaggi competitivi.
- ❖ Le condizioni di contesto sono molto cambiate
  - CGV
  - Imprese pubbliche molto ridimensionate
  - Considerazioni per manifattura e imprese di servizi e logistica

# L'esperienza conta

## Molto rilevanti gli «Effetti dinamici»

- ❖ Spillovers, trasferimento di tecnologie e conoscenza
- ❖ Transazioni, relazioni, legami tra imprese
- ❖ Effetti di medio-lungo periodo
- ❖ Politiche mirate, strategia di sviluppo complessivo

attenzione alla letteratura «di sicuro successo» (WB 2017)

- ❖ Studi di caso
- ❖ Studi di caso di successo

## Da cosa dipendono?

World Bank (2017 – 250 Zes, 23 Paesi)

- ❖ Dimensioni della zona (+) e contenuto tecnologico delle produzioni (-)
- ❖ Importanza del contesto produttivo e istituzionale (locale e centrale)
- ❖ Influenza positiva sul territorio, discontinuità non eccezionali, raggio relativamente limitato

Frick e Rodriguez-Pose (2021 – 7 Paesi in via di sviluppo)

- ❖ Legami con imprese locali deboli a monte e a valle
- ❖ Acquisizione di inputs e servizi standardizzati
- ❖ Sfida importante: accrescere la quota di inputs specifici dalle imprese locali
  - ❖ Le politiche della Cina (Barbieri et al 2012; 2020; Zheng et al. 2016; Spigarelli 2018)

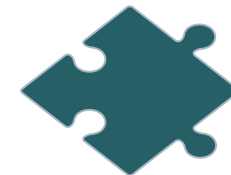
# Rifessioni conclusive

- ❖ Manca una complessiva visione di politica industrial per il Mezzogiorno all'interno della quale inserire le Zes (quale indirizzo di politica industrial? Quale disegno di potenziamento dell'industria meridionale?)
  - ❖ Invece...studi internazionali indicano che per le zes è decisivo un disegno di sviluppo e un forte support istituzionale
- ❖ Importante la capacità di alimentare un dibattito costruttivo su questo strumento, traendo insegnamenti anche dalle esperienze passate di policy industriale e dalle esperienze estere.

## I) sulla “visione”

- ❖ Flat/ verticalmente integrati; Trade off HighTech/sviluppo indotto sul territorio o possibile complementarietà (coinvolgimento delle università/centri di ricerca); favorire le vocazioni produttive dei territori? capacità di attivare legami finzionali e produttivi a monte e a valle...
- ❖ Auspicabile una specializzazione delle singole Zes, anziché una (non) scelta in attesa di domande di insediamento?
- ❖ Necessario il coordinamento nazionale per evitare competizione distruttiva tra i territori e anche per tenere conto delle differenze interne al Mezzogiorno
- ❖ Come evitare la competizione distruttiva tra territori (single Zes) e rendere le Zes un tassello di un più complessivo modello di sviluppo industriale del Mezzogiorno?
- ❖ Maggiore “attenzione ai luoghi” (place based policies) più che “clusterizzazione”
- ❖ Politiche pro-attive di valorizzazione del capitale umano; attrazione di lavoratori high-skilled; collegamento con il mondo della conoscenza – scuola/ università/ centri di ricerca
- ❖ Riflettere sulle sfide dell'attuale fase della dinamica industriale
  - ❖ CGV, accorciamento delle filiere, conseguenze degli shock (Pandemia/Guerra)
  - ❖ Obiettivi di sviluppo sostenibile





## II) sullo strumento

- ❖ Eccessiva focalizzazione sugli interventi infrastrutturali e sulle incentivazioni alle single imprese. E il contesto? E i fattori istituzionali? non c'è nulla da apprendere dagli studi e dal dibattito di policy dell'ultimo trentennio?
- ❖ Rendere operativa la “regia nazionale” per attrarre investimenti nelle Zes, il coordinamento tra questa e le regioni e gli attori locali, con specifiche linee guida e cooperazione verticale (Stato Regioni, Comuni) e orizzontale (forze sociali)
- ❖ Quale architettura istituzionale per rendere possibile la cooperazione effettiva dei diversi centri di governance a livello locale Regione (Adsp/commissario Zes/sindaci)/ multilivello? Possiamo considerarla una condizione sufficiente per il pieno operare dello strumento in mancanza di una visione complessiva di politica industriale?
- ❖ Sviluppo per Poli? Zes per favorire agglomerazione?
  - ❖ Incongruenze rispetto all'architettura territoriale policentrica ed eccessivamente estesa delle Zes
- ❖ Forma di governance troppo semplificata e incentrata sulla figura di un commissario con ampi poteri
  - ❖ Policy network? Problemi di “cattura”? Lo sviluppo come risultato unidirezionale tra incentivi e capacità delle imprese?



Grazie

- Rosanna Nisticò
- [rosanna.nistico@unical.it](mailto:rosanna.nistico@unical.it)

