



Policy Brief

ISSN: 2281-5023

CiMET

Centro Universitario Nazionale
di Economia Applicata - dal 2005

TITLE . Coesione e Zone Economiche Speciali

ABSTRACT . Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) individua nelle Zone Economiche Speciali (ZES) un importante intervento per il rilancio del Paese a partire dall'investimento nell'economia meridionale. Il PNRR destina alle ZES una linea di finanziamento di 630 milioni di euro, alla quale devono aggiungersi 1,2 miliardi di euro per opere nei principali porti del Mezzogiorno. Attraverso questo strumento di policy, il Governo mira a fare del Paese, partendo dal Mezzogiorno, una piattaforma logistica del Mediterraneo. Alla luce dell'esperienza internazionale di utilizzo di questo strumento, tuttavia, la reale capacità delle ZES di conseguire tale obiettivo non è scontata, soprattutto se le ZES non sono ancorate ad un complessivo progetto di politica industriale.

KEYWORD . ZES, PNRR, Mezzogiorno, politica industriale

AUTHORS . ELISA BARBIERI

Dipartimento di Economia - Università Ca' Foscari Venezia e CiMET
elisa.barbieri@unive.it

CHIARA POLLIO

Dipartimento di Economia e Management - Università degli Studi di Ferrara e CiMET
chiara.pollio@unife.it

FRANCESCO PROTA

Dipartimento di Economia e Finanza - Università degli Studi di Bari Aldo Moro e CiMET
francesco.prota@uniba.it

CiMET Policy Brief February 2022

CiMET Policy Brief are circulated for discussion and comment purposes. They have not been peer-reviewed or been subject to the review by the CiMET Board of Directors.

© 2022 by Elisa Barbieri, Chiara Pollio and Francesco Prota. All rights reserved. Short sections of text, not to exceed two paragraphs, may be quoted without explicit permission provided that full credit, including © notice, is given to the source.

Coesione e Zone Economiche Speciali

Elisa Barbieri, Chiara Pollio e Francesco Prota

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) individua nelle Zone Economiche Speciali (ZES) un importante intervento per il rilancio del Paese a partire dall'investimento nell'economia meridionale. Il PNRR destina alle ZES una linea di finanziamento di 630 milioni di euro, alla quale devono aggiungersi 1,2 miliardi di euro per opere nei principali porti del Mezzogiorno. Attraverso questo strumento di *policy*, il Governo mira a fare del Paese, partendo dal Mezzogiorno, una piattaforma logistica del Mediterraneo. Alla luce dell'esperienza internazionale di utilizzo di questo strumento, tuttavia, la reale capacità delle ZES di conseguire tale obiettivo non è da considerare scontata, soprattutto se le ZES non sono ancorate ad un complessivo progetto di politica industriale.

Lo strumento

Le Zone Economiche Speciali sono uno strumento di politica economica ampiamente utilizzato, ormai da diversi decenni, in molti Paesi del Mondo, sia industrializzati che "in via di sviluppo" (attualmente se ne contano oltre 5000). Il caso più noto e studiato in letteratura è quello della Cina, ma le ZES sono presenti anche in diversi Paesi europei. Con riferimento all'Europa, particolarmente interessante per ampiezza dello strumento è, ad esempio, il caso della Polonia. Esistono diverse tipologie di ZES (Zone di Libero Scambio, Zone Industriali di Esportazione, di Zone di Sviluppo Economico e Tecnologico, etc.) così come diversi sono gli obiettivi che i governi si prefiggono di raggiungere grazie alla loro istituzione: si va dall'attrazione di investimenti esteri, alla creazione di nuova occupazione, alla sperimentazione di nuove tipologie di interventi. In sintesi, le ZES (i) riguardano un'area chiaramente delimitata, (ii) prevedono per quest'area un unico sistema di amministrazione o di governance, (iii) offrono benefici di diversa natura agli investitori insediati fisicamente all'interno dell'area, (iv) spesso istituiscono, per l'area in questione, un regime doganale diverso da quello applicato al resto del territorio statale (sono, quindi, "zone franche").

È uno strumento efficace?

L'evidenza sull'efficacia di questo strumento di politica economica è estremamente eterogenea, anche con riferimento agli obiettivi di più breve periodo: se guardiamo all'esperienza statunitense dei vari *enterprise zone programmes*, troviamo effetti positivi sui mercati del lavoro locali; al contrario, modesti ed eterogenei sono gli effetti sull'occupazione degli *Urban Zones programme* francesi. Analogamente, appare eterogeneo l'impatto delle ZES in Polonia e dipendente dal livello di sviluppo preesistente nell'area di insediamento.

Ciò che in sintesi è possibile apprendere dall'insieme delle evidenze raccolte sulle ZES è che tendono ad essere interpretate essenzialmente in due dire-

zioni: come strumento di attrazione di investimenti esterni oppure come parte di una politica industriale finalizzata a modificare la struttura economica dei territori attorno alle ZES. In particolare in questa seconda prospettiva, elementi fondamentali per garantire l'efficacia delle ZES sono: (i) la chiarezza degli obiettivi di cambiamento strutturale che si intende perseguire; (ii) la presenza di priorità settoriali definite (con anche elementi di condizionalità rispetto agli investimenti); (iii) una *governance* che dà voce a tutti gli attori coinvolti nella complessiva strategia di sviluppo dell'area; (iv) un forte *commitment* politico.

L'esperienza italiana e le previsioni del PNRR

In Italia le Zone Economiche Speciali sono state introdotte nel 2017, attraverso il decreto-legge n° 91 del 20 giugno 2017, convertito nella legge n° 123 del 3 agosto 2017. Esse possono essere istituite nelle regioni italiane "meno sviluppate" e in transizione, così come individuate dalla normativa europea: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. In seguito all'istituzione delle ZES è stata anche prevista la creazione di zone con simili caratteristiche (le Zone Logistiche Semplificate) anche nelle altre regioni. Le ZES sono aree destinatarie di specifiche agevolazioni fiscali e semplificazioni burocratiche, da realizzarsi intorno ad aree portuali che presentino le caratteristiche di porti di rilevanza strategica.

Il PNRR, all'interno della Missione "Inclusione e coesione", destina alle ZES 630 milioni di euro, a cui devono aggiungersi 1,2 miliardi di euro per opere nei principali porti del Mezzogiorno, con l'obiettivo di sviluppare i collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti, e in particolare con le reti trans-europee. Le tipologie di interventi da realizzarsi sono i seguenti:

- collegamento di "ultimo miglio", volto a realizzare efficaci collegamenti tra le aree portuali ed industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale facente parte delle reti di trasporto principali;
- digitalizzazione e potenziamento della logistica, urbanizzazioni green e lavori di efficientamento energetico ed ambientale nelle aree retroportuali e nelle aree industriali appartenenti alle ZES;
- potenziamento della resilienza e della sicurezza dell'infrastruttura connessa all'accesso ai porti.

Il PNRR, oltre agli investimenti, prevede anche una riforma per semplificare le normative sul sistema di governance delle ZES, rafforzare i poteri della figura del Commissario e favorire la "cantierabilità" degli interventi in tempi rapidi nonché l'insediamento di nuove imprese. A tal fine il limite massimo per il credito d'imposta previsto per ciascun investimento all'interno delle aree ZES è di cento milioni di euro.

Raccomandazioni

Nell'attuale disegno delle ZES l'attenzione è tutta focalizzata su, seppur importanti, interventi infrastrutturali e su agevolazioni fiscali (sulla cui efficacia, tuttavia, vi sono, in letteratura, forti dubbi). Quello che manca è una comples-

siva visione di politica industriale nazionale all'interno della quale inserire le ZES, che rischiano dunque di incidere poco sulla necessaria trasformazione strutturale dell'apparato industriale meridionale. L'esperienza internazionale ci dice, al contrario, che questo strumento deve essere fortemente legato ad un disegno di sviluppo dell'intero Paese. A tal fine sarebbe importante:

- garantire, innanzi tutto, che le ZES siano coerenti gli altri strumenti di programmazione (a partire dalle strategie di specializzazione intelligente);
- superare l'approccio "generalista" a favore di una specializzazione e differenziazione delle singole ZES: per ciascuna area dovrebbero essere individuati dei chiari obiettivi e dei settori nei quali è realistico ritenere che ci siano potenzialità di sviluppo attraverso processi di ammodernamento industriale e diversificazione nonché di integrazione nelle catene globali del valore alla luce della loro attuale riconfigurazione;
- prevedere un design delle ZES che garantisca resilienza e adattabilità delle finalità delle ZES, anche alla luce delle incertezze legate alla transizione tecnologica e digitale;
- definire una governance maggiormente articolata che superi l'eccessivo accentramento su singole figure di commissari straordinari e si doti di meccanismi per la creazione di un efficace *policy network* e di limitazione di fenomeni di "cattura";
- prevedere, infine, dei meccanismi di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* degli interventi.