

**Le Zone Economiche Speciali. Il caso della ZES Unica
per il Mezzogiorno**

di **Ciro Prisco**

IPE Working Paper

N. 25

March 31, 2025

ISSN 2284-1229

Le Zone Economiche Speciali. Il caso della ZES Unica per il Mezzogiorno

Ciro Prisco¹

Abstract

Le Zone Economiche Speciali (ZES) sono diventate, nel corso degli ultimi decenni, importanti strumenti di politica economica in molti paesi. Nate con l'obiettivo di stimolare la crescita e favorire l'attrazione di investimenti delle aree più marginalizzate, le ZES sono in grado di generare importanti benefici economici e sociali per le aree interessate. Tuttavia, la letteratura suggerisce che il buon esito di una ZES è spesso condizionato da variabili quali la *governance*, il grado di integrazione con l'economia locale e il livello di definizione di un più ampio quadro di politiche di sviluppo economico. Con una recente riforma, l'Italia ha accorpato le 8 diverse ZES esistenti al meridione nella ZES Unica per il Mezzogiorno. Essa, pur presentando significativi elementi di novità e interesse, deve oggi affrontare una serie di incertezze che potrebbero comprometterne l'efficacia. Questi fattori critici, legati sia a questioni di *governance* che al modello organizzativo, sollevano interrogativi sulla sua capacità di attrarre investimenti in modo stabile, contribuendo allo sviluppo economico di tutta l'aria meridionale. Il presente contributo, dopo un'ampia rassegna della letteratura, presenta i rischi e le potenzialità del nuovo progetto di ZES Unica.

Over the past few decades, Special Economic Zones (SEZs) have become important economic policy tools in many countries. Created with the aim of stimulating growth and encouraging investment in the most marginalized areas, SEZs can generate significant economic and social benefits for the region involved. However, the literature suggests that the success of an SEZ is often conditioned by factors such as governance, the degree of integration with the local economy, and the level of definition of a broader framework of economic development policies. With a recent reform, Italy has merged the 8 different SEZs in the Southern Italy into a single SEZ operating across the whole Mezzogiorno region. Although this unified SEZ presents significant new and interesting features, it now faces a number of uncertainties that could undermine its effectiveness. These critical factors, related to both governance issues and the organizational model, raise questions about its ability to attract investments in a stable way, contributing to the economic development of the entire southern area. This contribution, after a broad review of the literature, presents the risks and potential of the new unified SEZ project.

¹ Laureato in Relazioni Internazionali e Analisi di Scenario presso l'Università Federico II di Napoli, Allievo della XXIII edizione del Master in Finanza Avanzata dell'IPE Business School.

Indice

1. Introduzione	4
2. Impatti ZES	5
3. Le ZES in Italia	12
4. La riforma della ZES Unica	24
5. Conclusioni	36
Bibliografia	39

1. Introduzione

Le Zone Economiche Speciali (ZES) sono diventate, nel corso degli ultimi decenni, importanti strumenti di politica economica adottati da molti paesi per favorire l'attrazione di investimenti diretti esteri (IDE), incentivare l'industrializzazione e promuovere la crescita economica di aree geografiche svantaggiate. Le misure tipiche attivate in un'area ZES consistono in incentivi fiscali per le imprese, riduzioni delle barriere burocratiche, accesso agevolato a infrastrutture e supporto istituzionale per promuovere l'espansione industriale e tecnologica sostenendo così lo sviluppo regionale.

Le prime vere esperienze di ZES risalgono agli anni '80, con la creazione della Zona Economica Speciale di Shenzhen in Cina, che è divenuta un simbolo della trasformazione economica del Paese. Seguendo questo modello, altre nazioni hanno implementato politiche simili, sfruttando le ZES per posizionarsi in modo strategico nel commercio globale. Questi primi casi di successo hanno dimostrato come un adeguato quadro normativo, combinato con incentivi e una pianificazione strategica, possano dare impulso alla crescita economica, stimolando i processi di innovazione e trasformazione tecnologica.

In origine, le ZES erano concepite per promuovere settori industriali tradizionali, mentre oggi includono soprattutto attività ad alto valore aggiunto, come la ricerca e sviluppo, la logistica avanzata e l'innovazione tecnologica. Questo cambiamento riflette l'evoluzione delle esigenze economiche globali e locali, dove la competitività non si misura solo in termini di costi di produzione, ma anche nella capacità di innovare, di attrarre talenti e di integrarsi nelle filiere produttive internazionali.

La mappa globale delle ZES mostra oggi una straordinaria diversità: dalle zone industriali cinesi alle aree tecnologiche e finanziarie degli Emirati Arabi Uniti, passando per le aree di libero scambio del Sud America e dell'Africa, le ZES offrono una vasta gamma di modelli e approcci, ognuno dei quali risponde a specifiche esigenze economiche, sociali e geografiche.

In Italia, lo strumento delle ZES ha assunto particolare rilevanza nel contesto del Mezzogiorno. La creazione nel 2017 di ZES nel Sud Italia (Abruzzo, Calabria, Campania, Ionica Interregionale Puglia-Basilicata, Adriatica Interregionale Puglia-Molise, Sicilia Orientale e Occidentale, Sardegna) è stata vista come una risposta alle sfide economiche e sociali della macroregione, con l'obiettivo di incentivare l'investimento privato, migliorare le infrastrutture e generare nuovi posti di lavoro. Eppure, durante la fase di avviamento e successivo consolidamento di queste singole ZES, il Decreto-Legge 19 settembre 2023 n. 124, convertito in Legge n. 162 del 13 novembre 2023, ha accorpato tutta l'area meridionale in un'unica grande ZES, al fine di estendere i benefici a tutto il Mezzogiorno. In questo contesto, l'istituzione della ZES Unica per il Mezzogiorno, che ha unificato sotto un'unica regia le diverse zone economiche presenti nelle regioni meridionali, rappresenta un tentativo ambizioso di rilanciare questa politica, puntando a una maggiore coerenza strategica e una migliore integrazione

delle risorse disponibili. Questo accorpamento nasce con l'intento di amplificare l'impatto di queste politiche, creando una piattaforma coordinata che favorisca una più ampia attrazione di investimenti e una maggiore competitività per le imprese locali, migliorando l'integrazione economica e promuovendo una strategia unitaria che permetta di sfruttare al massimo le risorse disponibili. A differenza delle ZES precedenti, che erano aree geograficamente circoscritte a determinati comuni (o loro porzioni) e quindi più facilmente gestibili, la nuova ZES Unica copre un territorio molto vasto (123.024 km²), sollevando incertezze sulla capacità di assicurare un controllo efficiente dei processi amministrativi. Inoltre, emergono preoccupazioni anche di carattere gestionale: l'alto numero di richieste di incentivi si scontra con una disponibilità economica limitata, rendendo difficile soddisfare tutte le domande. A ciò si aggiunge il sovraccarico burocratico, che rischia di rallentare l'attuazione dei progetti e minare il potenziale impatto economico della ZES Unica.

2. Impatti ZES

La storia e l'impatto economico delle Zone Economiche Speciali sono stati oggetto di una vasta gamma di studi e analisi economiche. Queste ricerche includono prospettive provenienti dalla teoria economica classica, dalla politica industriale, dalle politiche commerciali e dalla geografia economica, offrendo una visione complessa e spesso contrastante sull'efficacia e sulla sostenibilità delle ZES.

Uno dei primi studi sistematici sulle ZES è stato *l'Export Processing Zones* (World Bank, 1992), che ha evidenziato i benefici derivanti da queste zone speciali in termini di promozione delle esportazioni, attrazione di investimenti esteri, creazione di posti di lavoro e trasferimento tecnologico. In tale studio, la Banca Mondiale ha anche sottolineato la necessità di politiche di accompagnamento per massimizzarne l'impatto e garantirne la sostenibilità a lungo termine. In seguito, diversi studi hanno esaminato le modalità di implementazione delle ZES in vari contesti regionali. Ad esempio, alcuni studi ne hanno analizzato le esperienze in Asia meridionale, mettendo in luce come il loro successo sia fortemente legato alla struttura delle politiche, all'infrastruttura disponibile e alle condizioni di *governance* (Aggarwal, 2005).

Gli effetti delle ZES sono stati ampiamente esaminati sotto diverse prospettive. In termini di crescita economica e industrializzazione, diverse ricerche hanno dimostrato che le ZES possono agire come catalizzatori per la modernizzazione economica (Zeng, 2010). Anche in termini di creazione di posti di lavoro le ZES hanno avuto un impatto significativo, come evidenziato negli studi dell'International Labour Organization (2008). Tuttavia, in questo stesso documento vengono evidenziate le preoccupazioni riguardo alla qualità delle condizioni di lavoro e dei salari nelle ZES.

Un altro aspetto cruciale è il trasferimento tecnologico e di conoscenze. La presenza di imprese straniere nelle ZES può facilitare il trasferimento di tecnologia e *know-how* alle imprese locali, contribuendo all'innalzamento del livello tecnologico complessivo del Paese (Fujita & Hu, 2001). Tuttavia, gli effetti di *spillover* delle ZES sull'economia locale non sono garantiti, ma dipendono in larga misura dalla qualità della *governance*, dalle politiche industriali e dall'integrazione delle ZES con l'economia nazionale (Farole, 2011, b).

Nonostante i numerosi benefici potenziali, le ZES sono state oggetto di critiche e analisi sulle sfide che presentano. Esse, infatti, possono creare disparità regionali, concentrando risorse e investimenti in determinate aree a scapito di altre (Bräutigam & Tang, 2011). Inoltre, sono state sollevate preoccupazioni sulla loro sostenibilità a lungo termine, sostenendo che, in assenza di un ecosistema produttivo autosufficiente e di una continua evoluzione delle politiche economiche, rischiano di diventare dipendenti dagli incentivi fiscali e di produrre benefici solo nel breve periodo (Wang, 2013). Un report dell'UNCTAD (2019) ha inoltre evidenziato il problema della concorrenza fiscale tra paesi. Gli incentivi fiscali offerti dalle ZES possono generare una "gara al ribasso" per attrarre gli investimenti esteri, con conseguenze negative sulle finanze pubbliche e sulla sostenibilità dello sviluppo nel lungo periodo.

Nel complesso, le ZES rappresentano un fenomeno economico complesso e multifattoriale. Uno dei punti centrali emersi è che le ZES non possono funzionare in modo efficace senza essere integrate in un più ampio quadro di politiche di sviluppo economico (FIAS, 2008). La creazione di infrastrutture adeguate, la formazione della forza lavoro, le politiche per l'innovazione e il rafforzamento del quadro istituzionale sono fattori chiave che determinano il successo o il fallimento di una ZES. Inoltre, le ZES che non riescono a diversificare la loro offerta economica o che sono troppo dipendenti da settori specifici rischiano di diventare vulnerabili ai cambiamenti economici globali.

In termini di *governance* e progettazione delle politiche, si sottolinea che la gestione delle ZES dovrebbe coinvolgere una stretta collaborazione tra settore pubblico e privato, con la presenza di un'autorità di gestione competente e con chiari obiettivi strategici (FIAS, 2008). Inoltre, è stata evidenziata l'importanza della trasparenza e della coerenza normativa, indicando che le ZES spesso funzionano meglio in contesti dove esiste una *governance* stabile, procedure di regolamentazione semplificate e dove sono previste misure per evitare pratiche di arbitraggio normativo da parte delle imprese (Farole & Moberg, 2014).

Un'altra prospettiva di ricerca riguarda l'impatto delle ZES sulla crescita inclusiva e sull'equità sociale. Alcuni economisti hanno esaminato il ruolo delle ZES nel promuovere l'inclusione economica, sottolineando che esse potrebbero contribuire a ridurre le disparità economiche se vengono adottate politiche mirate a supportare le piccole e medie imprese locali e a sviluppare competenze tra la forza lavoro (Cirera & Lakshman, 2017). Tuttavia, altri studi evidenziano il rischio che le ZES creino *enclaves*

economiche con limitati legami con l'economia locale, accentuando così le disuguaglianze regionali e sociali (Sargent & Matthews, 2001).

Un ulteriore ambito di studio riguarda le modalità attraverso cui le ZES possono essere utilizzate per facilitare lo sviluppo economico, con un focus particolare sulle implicazioni politiche per i paesi in via di sviluppo. Un aspetto cruciale di questa analisi è l'importanza della qualità istituzionale: paesi con istituzioni deboli o con scarsa capacità di gestire le ZES rischiano di non riuscire a sfruttarne il pieno potenziale (Narula & Zhan, 2019).

Infine, le ricerche recenti si concentrano sulla trasformazione delle ZES in strumenti per la promozione dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico. Le ZES devono evolvere per rimanere rilevanti nell'economia globale: invece di limitarsi alla produzione orientata all'esportazione, esse devono diventare *hub* di innovazione, investendo in ricerca e sviluppo, promuovendo *cluster* tecnologici e sostenendo l'imprenditorialità (Farole & Akinci, 2011). Alcuni casi di successo, come le zone di libero scambio tecnologico a Dubai e in Corea del Sud, mostrano come l'integrazione di tecnologie avanzate, infrastrutture di ricerca e una formazione specializzata possano trasformare queste zone in motori di crescita economica ad alto valore aggiunto.

Nel corso degli anni, l'entusiasmo iniziale che ha accompagnato la loro diffusione è stato in parte bilanciato da una serie di questioni che mettono in luce i limiti e le sfide strutturali che tali zone comportano. Uno dei principali temi di critica riguarda l'uso di incentivi fiscali e regolatori come strumento per attirare gli investimenti diretti esteri. Molti studi sottolineano che le agevolazioni fiscali – come esenzioni dalle imposte sui redditi, tariffe ridotte per l'energia e concessioni su terreni – sono spesso una strategia di breve periodo (Farole & Moberg, 2014). Le imprese multinazionali tendono a stabilirsi in questi luoghi finché le condizioni sono vantaggiose, ma la loro presenza può essere volatile. Quando gli incentivi scadono o vengono trovate condizioni migliori altrove, le aziende sono pronte a delocalizzare nuovamente le loro attività. Questo fenomeno rende l'effetto di questi strumenti sullo sviluppo economico locale spesso temporaneo e instabile.

Un'altra critica riguarda la scarsa integrazione tra le imprese che operano nelle aree economiche speciali e l'economia locale. La letteratura economica mette in evidenza che in molti casi i benefici per le imprese locali sono limitati. Le aziende situate all'interno di questi distretti speciali spesso creano pochi legami con i fornitori locali e la mancanza di un vero e proprio trasferimento tecnologico riduce le possibilità di sviluppo industriale diffuso. Di conseguenza, il potenziale effetto di traino sul tessuto produttivo nazionale rimane spesso limitato, e i benefici dell'attività economica si concentrano all'interno delle zone stesse senza generare un vero sviluppo regionale, limitando la creazione di esternalità positive, cioè di quei benefici indiretti che dovrebbero espandersi al di fuori dei confini della zona, come l'aumento delle competenze locali, il miglioramento delle infrastrutture e la crescita delle PMI locali (FIAS, 2008).

Altro tema centrale nel dibattito riguarda le condizioni di lavoro. Le ZES, grazie alla deregolamentazione spesso consentita in materia di diritti dei lavoratori, vengono talvolta criticate per diventare luoghi dove i diritti fondamentali dei lavoratori sono compressi. Sebbene queste aree possano offrire opportunità di lavoro, soprattutto in settori manifatturieri che impiegano molta manodopera femminile, le condizioni di lavoro sono spesso caratterizzate da bassi salari, orari di lavoro estenuanti, scarse tutele sindacali e standard di sicurezza inadeguati. Questo approccio al lavoro intensivo e a basso costo può portare a una situazione di sfruttamento che, pur contribuendo a una crescita economica di breve periodo, non è sostenibile nel lungo termine e non si traduce in un miglioramento effettivo della qualità della vita dei lavoratori coinvolti (Kabeer & Mahmud, 2004).

Un ulteriore punto di discussione riguarda l'impatto delle aree speciali sulle disuguaglianze economiche e sociali. La concentrazione di investimenti, infrastrutture e opportunità di lavoro in aree geografiche delimitate può contribuire ad aumentare le disparità tra le regioni. Le ZES tendono a diventare poli di sviluppo isolati in cui si concentra il benessere, mentre le regioni circostanti possono restare marginalizzate (Sargent & Matthews, 2001). Questa dinamica può creare tensioni sociali e politiche, specialmente in contesti dove il divario tra aree urbane e rurali è già pronunciato.

L'elusione fiscale rappresenta una problematica globale con gravi conseguenze per le finanze pubbliche e l'equità economica. Gli incentivi fiscali offerti dalle ZES possono essere utilizzati in modo improprio, consentendo alle imprese di evitare di pagare la loro quota di tasse. Uno dei principali meccanismi di elusione fiscale nelle ZES è il *profit shifting*, ovvero lo spostamento artificiale degli utili da una giurisdizione ad alta tassazione a una con un regime fiscale favorevole come le ZES. Questo permette alle multinazionali di ridurre significativamente il carico fiscale globale, spesso senza un reale contributo all'economia locale (Phiri & Manchishi, 2020). Un altro meccanismo comune è il *transfer pricing*, utilizzato per l'elusione fiscale quando le multinazionali fissano i prezzi delle transazioni interne tra società affiliate in modo da massimizzare i profitti nelle giurisdizioni a bassa tassazione e ridurre i profitti nelle giurisdizioni ad alta tassazione. L'erosione della base imponibile e lo spostamento degli utili (*Base Erosion and Profit Shifting* – BEPS) rappresentano un'altra strategia di elusione: le imprese sfruttano le ZES per generare fatturati consistenti a livello globale, ma dichiarano profitti ridotti in modo sproporzionato nei paesi in cui le vendite avvengono effettivamente. Questo fenomeno di elusione fiscale è particolarmente accentuato in quei paesi con limitate capacità amministrative. In questo modo, diminuendo le entrate fiscali, i governi vengono privati di risorse essenziali per finanziare servizi pubblici come sanità, istruzione e infrastrutture. Questo non solo accresce le disuguaglianze economiche, ma alimenta una spirale in cui la concorrenza fiscale tra nazioni riduce progressivamente le basi imponibili globali, con conseguenze a lungo termine sulla sostenibilità dei sistemi fiscali.

Un recente studio di Frick e Rodríguez-Pose (2023) analizza le dinamiche che attraggono investimenti nelle ZES nei paesi in via di sviluppo, basandosi su 103 interviste con dirigenti aziendali in sette ZES situate in Africa, Asia e America Latina. La ricerca evidenzia che le decisioni delle imprese si articolano in due fasi principali: nella prima, le aziende scelgono il Paese in cui investire considerando fattori macroeconomici e politici, come la stabilità economica e politica, il costo del lavoro e l'accesso ai mercati; nella seconda fase, selezionano la specifica ZES valutando elementi come le infrastrutture disponibili, la posizione strategica e i servizi offerti all'interno della zona. Un risultato significativo dello studio è che gli incentivi fiscali, tradizionalmente ritenuti centrali per il successo delle ZES, hanno un'influenza limitata. Le imprese li percepiscono più come un prerequisito necessario che come un fattore determinante per la scelta finale. Al contrario, elementi quali la qualità delle infrastrutture industriali emergono come fattori decisivi, specialmente nei paesi a basso reddito con infrastrutture generali meno sviluppate. La disponibilità di terreni industriali serviti, fabbriche precostruite e collegamenti efficienti permette alle aziende di avviare le operazioni rapidamente, riducendo costi e rischi legati agli investimenti. Anche la posizione strategica delle ZES si rivela fondamentale. Le imprese prediligono zone situate vicino a grandi città, porti o aeroporti internazionali, che facilitano il commercio e la logistica, un aspetto particolarmente rilevante per le esportazioni. La sicurezza rappresenta un altro fattore cruciale, soprattutto in paesi con alti tassi di criminalità. In questi contesti, la protezione offerta dalle ZES risulta determinante per attrarre investimenti. Servizi come i *"one-stop shop"* per la gestione delle pratiche burocratiche, sebbene utili, sono generalmente percepiti come più come un *"nice-to-have"*, secondari rispetto ai fattori principali, anche se in alcuni casi possono influire sulla scelta di una ZES rispetto a un'altra all'interno dello stesso Paese. Nel complesso, lo studio sottolinea che le politiche delle ZES non sono strumenti magici per garantire il successo. La loro efficacia dipende dal contesto nazionale e regionale in cui operano e dalla qualità della loro progettazione e implementazione. Gli autori raccomandano un approccio contestualizzato e mirato, suggerendo che gli investimenti in infrastrutture siano spesso più efficaci delle semplici esenzioni fiscali. Questa prospettiva sfida le convinzioni tradizionali, ponendo l'accento su politiche adattate alle specificità locali per massimizzare l'efficacia delle ZES.

È ampiamente condiviso che gli IDE, salvo nei casi in cui si traducono in uno sfruttamento delle risorse locali, sono generalmente considerati un importante motore di sviluppo economico. Tra i principali vantaggi attribuiti agli IDE vi è l'aumento del capitale fisico, che consente di potenziare la capacità

produttiva di un Paese; oltre a questo, gli IDE promuovono il trasferimento di competenze e tecnologie, favoriscono lo sviluppo di un tessuto produttivo più avanzato con benefici che si estendono anche alle imprese locali, stimolano la competizione e l'innovazione, migliorano la qualità e la produttività del lavoro, e incentivano la creazione di istituzioni politiche ed economiche più solide (Blalock & Gertler, 2008). Non è solo l'iniezione di capitale a risultare determinante, ma anche gli effetti indiretti, che agiscono positivamente su vari ambiti, quali il sistema industriale, istituzionale, tecnologico, lavorativo e formativo, sostenendo la crescita economica. Secondo il FIAS (2008), in alcuni paesi le ZES rappresentano una destinazione importante per gli IDE: in Messico gli investimenti legati alle *maquiladoras* sono passati dal 6% del totale nel 1994 al 23% nel 2000, in Cina le ZES sono responsabili di oltre l'80% degli IDE accumulati; mentre in altri paesi le ZES hanno avuto un impatto meno rilevante, con la maggior parte degli investimenti di origine nazionale.

Una ricerca di White (2011) analizza il ruolo dell'innovazione come motore centrale dello sviluppo economico, sottolineando che gli IDE e il commercio internazionale agiscono come catalizzatori per stimolare l'attività economica e l'innovazione produttiva. Gli IDE, se accompagnati da politiche strategiche, possono generare un circolo virtuoso in cui l'innovazione e il commercio si alimentano reciprocamente, favorendo il progresso economico. Alcune esperienze dei paesi dell'Asia orientale dimostrano come le ZES possano svolgere un ruolo chiave nel diffondere tecnologie, favorire l'innovazione e consentire il passaggio a catene del valore più elevate. Le ZES possono generare benefici economici diretti, come l'aumento delle esportazioni, la crescita degli IDE e le entrate fiscali, e benefici indiretti, tra cui il trasferimento di tecnologia, la formazione delle competenze, i legami tra imprese locali e multinazionali, l'effetto dimostrativo e la diversificazione delle esportazioni (tabella 1). Tali benefici indiretti sono fondamentali per creare le condizioni per un'innovazione sostenibile. Gli IDE attratti dalle ZES rappresentano una fonte primaria di trasferimento tecnologico attraverso canali come il commercio, le licenze tecnologiche e il *learning-by-doing*. La concorrenza, gli standard e la conoscenza dei mercati esteri che le imprese straniere apportano al mercato nazionale possono avere importanti effetti di *spillover*. Queste cosiddette ricadute orizzontali possono avvenire in diversi modi: (1) le imprese locali possono imparare osservando e imitando; (2) i dipendenti possono lasciare le multinazionali per unirsi alle imprese locali, portando con sé nuove tecnologie e *know-how* manageriale; (3) le multinazionali possono fornire conoscenze e *know-how* pubblici che possono essere sfruttati anche dalle imprese locali. La concentrazione in un unico luogo geografico delle ZES, soprattutto se situate in aree urbane, facilita il trasferimento di conoscenze e tecnologie,

stimolando l'innovazione grazie alla creazione di reti tra imprese e persone. Inoltre, i legami tra imprese all'interno delle ZES e fornitori locali consentono il miglioramento dell'efficienza produttiva, lo sviluppo tecnologico e la diversificazione dei mercati. Il successo delle ZES nel promuovere l'innovazione dipende da tre condizioni fondamentali: (1) la capacità tecnologica nazionale, sia a livello di imprese che di capitale umano; (2) la posizione geografica strategica; e (3) l'integrazione tra ZES ed economia locale. Un'adeguata formazione della forza lavoro nelle ZES, unita al miglioramento del sistema educativo nazionale, è cruciale per attrarre investimenti ad alta intensità tecnologica. Esempi come la Corea del Sud mostrano che l'incremento delle capacità di ricerca e sviluppo e il graduale passaggio da attività a basso valore aggiunto a produzioni tecnologicamente avanzate sono possibili grazie a investimenti continui in istruzione e formazione. Molte ZES, pur avendo successo nel generare occupazione e attrarre IDE, rimangono isolate dall'economia nazionale, limitando il loro impatto innovativo. Per evitarlo, l'interazione tra ZES e imprese locali, come la circolazione della manodopera e i legami con fornitori locali, deve essere promossa attraverso riforme del clima imprenditoriale. Un esempio significativo è Shenzhen, dove le riforme testate nelle ZES sono state gradualmente estese a livello nazionale, migliorando aspetti come la regolamentazione d'impresa, il commercio transfrontaliero e la protezione degli investitori. Le ZES più efficaci hanno inizialmente attratto industrie ad alta intensità di manodopera e tecnologia poco sofisticata, evolvendo verso settori ad alta intensità tecnologica e più alto valore aggiunto. Per massimizzare i benefici, è necessario che i governi creino condizioni favorevoli per i legami tra ZES e fornitori locali, incentivando la collaborazione e il trasferimento di *know-how*. Questo approccio consente alle ZES di contribuire in modo significativo allo sviluppo tecnologico e innovativo dell'economia nazionale, trasformandole in strumenti strategici per il progresso economico di lungo termine.

La dimensione occupazionale delle ZES rende l'idea di come questo strumento sia una potente leva per la creazione di posti di lavoro, ridisegnando il panorama occupazionale delle regioni coinvolte. A seconda delle stime, le ZES impiegano direttamente tra 63 milioni (FIAS, 2008) e 66 milioni (Singa Boyenge, 2007) di persone in tutto il mondo. A ciò va aggiunto l'effetto moltiplicatore sull'occupazione che viene valutato tra 0,25 (per ogni lavoratore diretto si creano 0,25 lavori indiretti) e 2 (per ogni lavoro diretto, 2 lavori indiretti) a seconda dei settori industriali coinvolti, del livello di integrazione con l'economia locale, delle politiche implementate, delle capacità delle economie locali di assorbire le opportunità generate dalle ZES (Farole & Akinci, 2011). La società di consulenza Ernst & Young (2011)

rileva che, nelle regioni con ZES, il tasso di disoccupazione era, nel 2011, inferiore di circa il 2,9% rispetto al livello nazionale, mentre il PIL pro-capite superava la media nazionale del 4-7%.

Le esportazioni, così, non sono solo una conseguenza della produzione, ma un risultato tangibile di un sistema che stimola innovazione e competitività. Dalla metà degli anni 2000, le ZES situate nei paesi emergenti e in via di sviluppo hanno contribuito in media con circa 850 miliardi di dollari annui alle esportazioni globali, rappresentando il 7-8% del totale mondiale e quasi il 20% delle esportazioni delle economie emergenti (FIAS, 2008).

Tab. 1. Potenziali benefici dei programmi ZES di successo

	Benefici diretti	Benefici indiretti
Creazione di occupazione	▪	
Incremento di riserve monetarie di valuta estera	▪	
Investimenti diretti esteri	▪	
Incremento gettito fiscale dello stato	▪	
Aumento delle esportazioni	▪	
Miglioramento delle competenze		▪
Campo di prova con effetto dimostrativo per riforme economiche più ampie		▪
Trasferimento di tecnologia e adozione di pratiche manageriali		▪
Diversificazione delle esportazioni		▪
Miglioramento dell'efficienza commerciale delle imprese nazionali		▪
Creazione dei cluster		▪
Sviluppo urbano e regionale e crescita verde		▪

Fonte: White, 2011

3. Le ZES in Italia

In Italia l'introduzione delle ZES è avvenuta nel 2017 attraverso il "Decreto Mezzogiorno" (D.L. n. 91/2017), convertito con modifiche nella Legge n. 123/2017. Questo provvedimento ha stabilito i principi fondamentali per la loro regolamentazione. Successivamente, sono stati adottati ulteriori atti normativi per definirne le modalità di attuazione: il DPCM del 25 gennaio 2018, n. 12, che ha delineato i criteri per la creazione delle ZES, e il D.L. n. 135/2018 (convertito nella Legge n. 12/2019), che ha previsto un regime speciale di semplificazione amministrativa per queste aree.

Lo scopo principale delle ZES è promuovere lo sviluppo economico nelle regioni identificate come "meno sviluppate", caratterizzate da un PIL pro-capite inferiore al 75% della media

dell'UE, o "in transizione", con un PIL tra il 75% e il 100% della media comunitaria. La ZES viene definita nel decreto come:

«zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento (UE) n. 1315/2013, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). Ai fini dell'esercizio di attività economiche e imprenditoriali, le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di specifiche agevolazioni fiscali, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa, nonché di semplificazioni amministrative».

Dunque, i requisiti principali per l'istituzione della ZES sono: (1) la presenza al suo interno di almeno un'area portuale; (2) collegamento alla rete TEN-T.

A testimonianza del ruolo pivotale dei porti in questo disegno di sviluppo industriale, il "Decreto Sud" ha introdotto anche le Zone Logistiche Semplificate (ZLS), il cui quadro normativo è stato successivamente ampliato e specificato con la Legge n. 205/2017. Le ZLS hanno l'obiettivo di migliorare le connessioni tra porti e aree retroportuali e ottimizzare l'efficienza logistica, favorendo lo sviluppo di infrastrutture logistiche e agevolando l'insediamento di imprese industriali e produttive. A tal fine, a queste aree è stato esteso il regime delle ZES con la Legge di Bilancio 2020 (Legge n.160/2019). Vengono istituite su proposta della regione interessata, per una durata che non può essere inferiore a sette anni, rinnovabile fino ad un massimo di ulteriori sette anni. Il "Decreto Mezzogiorno" consente di integrare le ZLS nelle ZES o di collegarle a queste ultime, sfruttando la prossimità alle principali infrastrutture di trasporto marittimo, ferroviario e stradale. Il "Decreto Semplificazioni" (D.L. n. 77/2021) ha rafforzato la sinergia tra ZES e ZLS, introducendo meccanismi di *governance* integrata e strumenti di pianificazione congiunti, sotto il coordinamento dei Commissari straordinari delle ZES. Questo approccio sinergico fornisce supporto logistico necessario alle attività produttive delle ZES e favorisce la creazione di corridoi multimodali per connettere le diverse ZES situate nel Sud Italia.

Sebbene istituite nel 2017, le ZES sono diventate operative solo nel 2021, con l'adozione del "Decreto Semplificazioni". Il decreto ha introdotto l'Autorizzazione Unica (AU), che raccoglie in un unico titolo tutti i provvedimenti autorizzativi richiesti per le attività nelle ZES, dimezzandone i tempi di approvazione. Inoltre, ha potenziato la figura del Commissario

straordinario, attribuendogli il ruolo di *focal point* amministrativo per gli investitori delle ZES: può sostituirsi agli enti inadempienti per concludere i procedimenti entro tempi certi, è autorizzato a proporre e applicare misure di semplificazione per favorire l'insediamento e l'attività delle imprese nelle ZES, comprese le agevolazioni fiscali e burocratiche, può accelerare o bypassare normative regionali o locali per favorire progetti di interesse strategico, e infine, agisce da Sportello Unico, incaricato di rilasciare l'Autorizzazione Unica e di coordinare tutte le autorizzazioni necessarie per l'insediamento delle imprese.

A dicembre 2023, in Italia si contavano otto ZES: sei regionali (Abruzzo, Campania, Calabria, Sicilia orientale, Sicilia occidentale e Sardegna) e due interregionali (la ZES Adriatica, comprendente Puglia e Molise, e la ZES Ionica, che include Puglia e Basilicata), che complessivamente comprendevano 90 km² di territorio. Ogni ZES è stata istituita tramite DPCM, a seguito della richiesta avanzata dalle Regioni interessate e accompagnata da un Piano di sviluppo strategico. Tale piano specifica, tra le altre cose, le porzioni di territorio coinvolte, analizza l'impatto economico e sociale dell'istituzione della ZES e identifica le attività economiche ritenute prioritarie per accedere alle agevolazioni.

Per quanto concerne le attività agevolabili suggerite nei piani strategici di ciascuna Regione, tutti i piani strategici di sviluppo regionali hanno individuato alcune attività – sulla base del proprio contesto economico, delle potenzialità del territorio, delle strutture già esistenti e delle analisi storiche dei principali dati dei settori specifici su cui fare riferimento – con la finalità di raggiungere i diversi obiettivi finali che le ZES si prefiggono (FNC, 2024) Le normative delle ZES escludono dalle agevolazioni settori specifici, tra cui l'industria siderurgica, carbonifera, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dei trasporti, dell'energia e delle infrastrutture energetiche, nonché i settori finanziario, creditizio e assicurativo.

Per quanto riguarda le tipologie di interventi ammessi alle agevolazioni, il legislatore indica espressamente la locuzione di «incremento di investimenti»: (1) ampliamento della capacità produttiva; (2) diversificazione della produzione; (3) cambiamento del processo produttivo.

La scelta delle aree da includere nelle ZES è stata guidata dal rispetto dello spirito della normativa istitutiva, valutando sia le infrastrutture già presenti che quelle da sviluppare o potenziare. In particolare, l'attenzione è stata posta su porti, aree retroportuali, interporti, aeroporti, piattaforme logistiche, zone industriali, aree ASI e PIP.

L'ambito di applicazione delle ZES è rivolto a due categorie di soggetti. La prima comprende le nuove imprese che intendono insediarsi e investire all'interno del tessuto economico delle aree designate. La seconda include le aziende già operative che vogliono intraprendere nuovi progetti di sviluppo, supportati dalla predisposizione di un piano economico-finanziario specifico per le zone ZES.

Gli obiettivi principali sono stati attrarre grandi aziende per incentivare la crescita dell'occupazione locale. Questo comprende anche il reinserimento di forza lavoro proveniente da aree in crisi. Inoltre, si punta a rafforzare i settori già ben sviluppati nelle regioni designate come ZES, promuovere investimenti da parte di piccole e medie imprese locali nei settori strategici per l'economia regionale e rilanciare con forza il ruolo produttivo dei sistemi portuali, delle piattaforme logistiche e degli snodi intermodali. L'obiettivo è anche favorire l'integrazione tra i sistemi logistici delle varie aree (FNC, 2024).

La normativa prevede una serie di incentivi per chi investe nelle ZES, che comprendono agevolazioni fiscali e altre misure di supporto. Le agevolazioni offerte all'interno delle ZES includono incentivi fiscali e semplificazioni amministrative. Tali misure mirano a rendere più semplice e accessibile il processo per presentare richieste di insediamento, aumentando così l'attrattiva del territorio per nuovi investitori. Inoltre, la classificazione delle opere infrastrutturali, sia pubbliche che private, come indifferibili, urgenti e di pubblica utilità ha ulteriormente agevolato le procedure amministrative, accelerandone l'attuazione.

Tra i principali incentivi figurano il credito d'imposta (per progetti imprenditoriali già esistenti e di nuova istituzione) per gli investimenti tra 200 mila (inizialmente non era previsto un *floor* minimo) e 100 milioni di euro (raddoppiati), con aliquote differenziate a seconda della tipologia di impresa (dal 30% al 40% delle spese ammissibili) e del territorio; e la riduzione per 6 anni del 50% dell'IRES derivante dallo svolgimento dell'attività nelle ZES.

Il credito d'imposta, così come strutturato in questo contesto, rientra nella categoria degli aiuti di Stato². Tuttavia, la Commissione Europea ha identificato nella Carta degli aiuti a

² Gli aiuti di Stato, secondo quanto stabilito dall'articolo 107 del TFUE, sono generalmente vietati a livello comunitario. Questo perché, favorendo determinate imprese o settori produttivi, possono influire sugli scambi tra i paesi membri e rappresentare una minaccia per la libera concorrenza. Tuttavia, lo stesso articolo contempla alcune eccezioni: tra queste rientrano "gli aiuti volti a favorire lo sviluppo economico delle regioni con un tenore di vita anormalmente basso o con una grave forma di sottoccupazione" e "gli aiuti destinati a promuovere lo sviluppo di specifiche attività economiche o regioni, purché non alterino gli scambi in modo contrario all'interesse comune". La Commissione Europea elabora periodicamente per ciascun Paese membro una carta degli aiuti di Stato a finalità regionale. Questo documento identifica con precisione le aree ammissibili alle deroghe previste, consentendo loro di beneficiare di tali aiuti. La selezione delle regioni avviene secondo criteri

finalità regionale 2022-2027 le regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna come aree ammissibili agli aiuti di Stato.

Un aspetto rilevante nell'ambito delle agevolazioni offerte dalle ZES è l'introduzione delle Zone Franche Doganali intercluse (ZFD). Si tratta di aree delimitate che fanno parte del territorio doganale dell'Unione Europea, dove è possibile stoccare, manipolare o lavorare merci di paesi terzi in regime di sospensione dai diritti doganali, quali dazi e IVA all'importazione. Questo regime consente anche semplificazioni nelle formalità di spedizione, riducendo significativamente alcuni costi operativi per le imprese. Le merci possono successivamente essere importate, riesportate o trasferite a un altro regime doganale. Grazie al forte legame con le infrastrutture portuali, le ZFD assumono un ruolo cruciale per il successo delle ZES, rendendole ancora più attrattive e funzionali per lo sviluppo economico e logistico del territorio.

Nell'arco dei circa due anni di operatività delle ZES pre-riforma, particolare attenzione è stata posta al rafforzamento di settori strategici già presenti nelle regioni interessate, con l'intento di massimizzare l'effetto moltiplicatore degli investimenti. Con il decreto cosiddetto "PNRR 2" (D.L. n. 36/2022), è stata prevista una revisione della perimetrazione delle aree da destinare alle ZES, con la finalità di rendere più funzionale l'individuazione delle aree da inserire nelle ZES, in quanto spesso costituite da aree non fruibili ai fini ZES, modificati i limiti dei crediti d'imposta (come descritto in precedenza), e introdotta un'apposita tipologia di Contratti di sviluppo³ (CdS) per gli investimenti in esse insediati, finanziata per il periodo 2022-2024 con 250 milioni di euro a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 (SVIMEZ, 2023).

economici, principalmente basati sul divario tra il PIL di queste aree e il PIL medio dell'Unione Europea. Per l'Italia, la carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027, approvata dalla Commissione Europea il 2 dicembre 2021, include le regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Questi territori sono stati identificati come tra i più svantaggiati nell'UE, con un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea. In tale contesto, le ZES rappresentano uno strumento pensato non solo per sostenere il tessuto imprenditoriale locale, ma per favorire lo sviluppo dell'intero territorio. Ancor di più, lo strumento della ZES Unica, come verrà successivamente illustrato, si pone come una misura a beneficio dell'intero sistema regionale. Tuttavia, qualsiasi legislazione relativa alle ZES deve rispettare rigorosamente i limiti definiti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato, sia in termini territoriali che di altre condizioni. Non è infatti possibile ampliare arbitrariamente il campo di applicazione di tali misure senza violare le regole comunitarie (FNC, 2024).

³ I Contratti di sviluppo, introdotti nel 2008, sono strumenti di natura selettiva, orientati a conseguire specifici obiettivi di *policy*. Finanziano progetti di investimento strategici e innovativi (di importo non inferiore a 20 milioni di euro, che si riduce a 7,5 milioni di euro per i progetti di trasformazione di prodotti agricoli e per i progetti turistici localizzati nelle aree interne), e di grandi dimensioni, proposti da imprese sia italiane che estere, con particolare riguardo alle regioni meridionali nei settori industriale, turistico e di tutela ambientale. Nell'ambito dei suddetti progetti, lo strumento può finanziare, altresì, programmi di ricerca e innovazione nonché opere infrastrutturali. Dal 2016 è anche possibile inserire i CdS negli Accordi di sviluppo, che

I CdS, pur non essendo un'agevolazione esclusiva delle ZES, possono essere utilizzati come strumento complementare al credito d'imposta. Il Rapporto Svimez 2023 riporta che, tra il 2012 e il 30 giugno 2023, INVITALIA (che gestisce l'intervento) ha deliberato 294 CdS, di cui 161 localizzati nel Mezzogiorno. Gli investimenti generati in questo periodo superano i 12 miliardi di euro, di cui 7,8 miliardi (pari al 70,5% del totale) riguardano imprese nel Sud. Le agevolazioni erogate ammontano a 4,5 miliardi di euro, con oltre 3 miliardi (75,8%) destinati alle aziende meridionali. Nel 2022, l'attività dei CdS ha registrato una forte crescita rispetto all'anno precedente: i contratti deliberati sono passati da 26 a 46, generando investimenti per 1,7 miliardi di euro (+70,7% rispetto al 2021) e agevolazioni per 672 milioni di euro (raddoppiate rispetto al 2021). In particolare, nel Sud, gli investimenti sono quasi triplicati, da 336 a 926 milioni di euro, mentre le agevolazioni sono aumentate da 86 a 461 milioni, quintuplicando il loro valore. Nella prima metà del 2023, si sono contati 51 CdS deliberati, associati a 3,7 miliardi di euro di investimenti e 837 milioni di agevolazioni. Tra i progetti, spicca quello in Molise (Termoli) con Stellantis, per la produzione di celle e moduli per batterie: un investimento di 2,1 miliardi di euro, supportato da 256 milioni di agevolazioni. L'azienda, però, ha di recente rimandato indefinitamente l'avvio del progetto e il governo ha dunque deciso di sospendere il finanziamento da 200 milioni dai fondi PNRR per la costruzione della *gigafactory*. In termini di distribuzione geografica, la Campania guida con il 40% degli investimenti e delle agevolazioni, pari a oltre 3 miliardi e 1,6 miliardi di euro rispettivamente. Seguono il Molise (2,1 miliardi e 274 milioni) e la Sicilia (723,8 milioni e 273 milioni).

Un forte impulso ai CdS tra il 2022 e il 2023 deriva dal PNRR, che ha assegnato oltre 2 miliardi di euro suddivisi in tre linee: 750 milioni per filiere industriali strategiche, 1 miliardo per energie rinnovabili e batterie, e 350 milioni per veicoli elettrici. Per ciascuna misura, il 40% delle risorse è riservato al Sud, corrispondente a 300, 400 e 140 milioni di euro. Infine, il contributo dei gruppi esteri è rilevante: sono coinvolti in 77 dei 294 progetti, generando investimenti per 6,1 miliardi di euro (49% del totale) e beneficiando di oltre 1,6 miliardi di agevolazioni (36% del totale).

comprendono misure a favore dei progetti strategici di grande dimensione (oltre i 50 milioni di euro) e di significativo impatto sul sistema produttivo, e per i quali è prevista una procedura specifica (*fast track*), consistente in una corsia preferenziale per l'assegnazione delle risorse, una riduzione dei tempi e un maggior coinvolgimento degli enti interessati (SVIMEZ, 2023).

Tab. 2. Contratti di sviluppo deliberati nel periodo 2012 – 30.06.2023 (al netto di revoche e rinunce)

Regione	N. istanze	N. progetti	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)
Abruzzo	13	18	326,8	148,9
Molise	2	5	2.125,8	274,5
Campania	92	356	3.079,2	1.659,7
Puglia	10	23	485,3	198,4
Basilicata	7	17	311,3	120,2
Calabria	9	13	247,5	108
Sicilia	17	32	723,7	273,1
Sardegna	11	17	553,2	300,7
Mezzogiorno	161	481	7.852,9	3.083,6
Centro-Nord	100	164	3.288,4	983,7
Multiregionale	33	102	1.283	462
Quota Mezzogiorno (al netto multiregionale)	61,7%	74,6%	70,5%	75,8%
Quota Centro-Nord (al netto multiregionale)	38,3%	25,4%	29,5%	24,2%

Fonte: elaborazione dell'autore su dati SVIMEZ e INVITALIA

Secondo il Rapporto Svimez 2023, fino al mese di agosto di quell'anno, i Commissari straordinari delle otto ZES del Mezzogiorno avevano rilasciato 121 Autorizzazioni Uniche per investimenti produttivi: 70 domande per nuovi investimenti e 51 richieste di ampliamento di impianti preesistenti (tabella 3). In tre ZES sono prevalsi gli ampliamenti, in particolare in Abruzzo (in rapporto di 3 a 1) e in quella Ionica, seppur meno (6 a 5); nella ZES Sicilia orientale le due tipologie di investimento si equivalgono (9 a 9). La distribuzione delle Autorizzazioni Uniche rilasciate mette in evidenza il vantaggio strutturale della ZES in Campania, tra le prime a diventare operativa, e, soprattutto, per un tessuto produttivo locale consolidato e di assoluto rilievo nel panorama meridionale; nella regione sono state rilasciate 45 Autorizzazioni pari al 37% del totale (i nuovi investimenti ammontano a 28 unità e gli ampliamenti a 17 unità). Seguono, a distanza, la ZES Adriatica con 21 Autorizzazioni e la Sicilia orientale con 18. Molto basse risultano, per contro, quelle della Calabria (4) e della Sardegna (6), tra le ultime ZES a divenire pienamente operative. Le Autorizzazioni Uniche hanno interessato attività produttive già presenti in un quarto dei comuni che ricadono nelle ZES del Mezzogiorno (58 su 229).

La distribuzione delle Autorizzazioni Uniche mostra una notevole frammentazione territoriale: solo 7 comuni, appartenenti alle ZES della Sicilia orientale, Campania, Adriatica e Ionica, hanno ottenuto almeno quattro autorizzazioni ciascuno. Al contrario, in 35 dei 58 comuni coinvolti, non è stata superata una singola autorizzazione.

Tab. 3. Riepilogo delle autorizzazioni uniche rilasciate al 31.08.2023 per tipologia degli investimenti

ZES	Totale	Nuovi investimenti	Ampliamenti
Adriatica Puglia Molise	21	15	6
Abruzzo	4	1	3
Calabria	4	1	3
Campania	45	28	17
Ionica Puglia Basilicata	11	5	6
Sardegna	6	4	2
Sicilia occidentale	12	7	5
Sicilia orientale	18	9	9
Totale	121	70	51

Fonte: elaborazione SVIMEZ su dati Agenzia per la Coesione Territoriale

Tra le Autorizzazioni Uniche rilasciate dai Commissari delle otto ZES, 64 (pari al 53% del totale) riguardano l'industria manifatturiera, mentre 51 (42%) interessano il settore dei servizi e 6 (5%) il comparto delle costruzioni. Analizzando la tipologia degli investimenti, si osserva che la prevalenza della manifattura si concentra sugli ampliamenti di attività esistenti (34 unità rispetto a 16 nel settore dei servizi). Per i nuovi insediamenti produttivi, invece, emerge una predominanza delle attività terziarie, con 35 unità a fronte di 30 manifatturiere (SVIMEZ, 2023).

I dati più recenti, rilasciati il 1° dicembre 2024 dal ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, mostrano che da giugno 2022 al 31 dicembre 2023, le otto ZES hanno rilasciato 279 Autorizzazioni Uniche, per un investimento totale di 1,9 miliardi di euro (di cui oltre 1 miliardo ascrivibili alla Campania) e un incremento, secondo i Commissari straordinari, di 6.027 unità lavorative.

Il PNRR ha destinato alle ZES⁴ (Decreto interministeriale 3 dicembre 2021) 630 milioni di euro per interventi infrastrutturali, volti a collegare queste aree alla rete nazionale dei trasporti e alle reti transeuropee (TEN-T). Di questi, il 48% è stato assegnato ad interventi di "ultimo miglio", vale a dire investimenti per i collegamenti, principalmente ferroviari, tra le aree industriali e la rete SNIT (Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti) e TEN-T, che consentono ai distretti produttivi tempi e costi ridotti nella logistica, in ottica di vantaggio comparato infrastrutturale; il 42% a lavori di digitalizzazione e potenziamento della logistica, urbanizzazioni *green* e lavori di efficientamento energetico e ambientale nelle aree

⁴ Per una discussione su ZES e PNRR si veda Nisticò e Prota (2023).

retroportuali e nelle aree industriali appartenenti alle ZES; e il 10% al potenziamento della resilienza e della sicurezza dell'infrastruttura connessa all'accesso ai porti (tabella 4).

Tab. 4. distribuzione degli investimenti PNRR nelle ZES

ZES	Importo (milioni di euro)	N. interventi		
		Ultimo miglio	Digitalizzazione logistica	Resilienza dei porti
Adriatica Puglia Molise	83	6	16	1
Abruzzo	62,9	5	2	3
Calabria	111,7	7	1	3
Campania	136	6	4	-
Ionica Puglia Basilicata	108,1	2	7	-
Sardegna	10	1	-	-
Sicilia occidentale	56,8	1	1	1
Sicilia orientale	61,4	6	-	-
Totale	629,9	34	31	8

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale

L'investimento originario è stato in un secondo momento ridotto a 563,5 milioni di euro per 57 progetti di investimento, a seguito della rimodulazione approvata con decisione del Consiglio UE dell'8 dicembre 2023. Alla data del 30 giugno 2024 (quinta relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR) sono stati avviati 46 progetti, di cui: 22 relativi ad opere di "ultimo miglio"; 19 attinenti alla digitalizzazione della logistica, urbanizzazione ed efficientamento energetico; 5 riguardanti interventi di resilienza dei porti. In base al monitoraggio OpenPNRR della fondazione Openpolis, la percentuale di completamento della misura a fine dicembre 2024, rispetto a quanto previsto dal piano, è dell'1,95%. Il successivo obiettivo previsto dal PNRR nell'ambito dello stesso investimento prevede, entro il 30 giugno 2026, il completamento di almeno 22 collegamenti dell'ultimo miglio con porti o aree industriali delle ZES; di almeno 15 interventi di digitalizzazione della logistica, o urbanizzazioni o lavori di efficientamento energetico nelle stesse aree; di almeno 4 interventi di rafforzamento della resilienza dei porti.

La figura del Commissario straordinario ZES, quando soggetto attuatore, è stata determinante nel percorso di aggiudicazione dei fondi. Uno studio del *think tank* The European House - Ambrosetti (2023) ha mostrato che in Campania il 72% degli investimenti sono stati affidati al Commissario, con un tasso di aggiudicazione pari al 100%; mentre in Calabria, dove gli investimenti sono stati totalmente affidati a vari soggetti attuatori e non al Commissario, sono stati aggiudicati solo il 50% del totale degli investimenti previsti.

La ZES Campania, nell’arco della sua attività, sembra in effetti che abbia raggiunto livelli di *best practice* internazionale. In poco più di un anno ha attratto investimenti, attraverso lo Sportello Unico, per oltre 900 milioni di euro, con un impatto occupazionale diretto di più di 3.000 persone (tabella 5).

Tab. 5. Risultati economici ZES Campania al 31.12.2023

	Autorizzazioni Uniche rilasciate	Investimenti attivati (milioni di euro)	Impatto occupazionale
2022	7	19,7	186
2023	66	890,1	3.507
Totale	73	909,8	3.695

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati ZES Campania e Agenzia delle Entrate

Inoltre, l’insediamento del Commissario straordinario ha permesso una crescita esponenziale dei crediti d’imposta, attivando così ulteriori investimenti. Nei circa tre anni pre-insediamento del Commissario, sono stati rilasciati crediti d’imposta per 70 milioni di euro; in un anno e mezzo di insediamento, invece, i crediti d’imposta sono stati pari a 327 milioni di euro, un incremento del 476% (TEHA, 2023). Dallo stesso studio di The European House – Ambrosetti (2023) emerge che la ZES Campania è riuscita così ad attrarre ulteriori investimenti pari a 1,1 miliardi di euro con lo strumento del credito di imposta. Complessivamente, nella sola ZES Campania, sono stati attivati oltre 2 miliardi di euro di investimenti.

Di questo risultato, che è stato perseguito in virtù di condizioni favorevoli di partenza di natura industriale e infrastrutturale, hanno beneficiato in particolare i settori dei servizi di logistica (19,4% degli investimenti tramite Autorizzazione Unica), della farmaceutica (14,3%) e della vendita all’ingrosso (13,1%), e ha generato una ricaduta positiva sull’occupazione locale stimata di oltre 8.000 persone.

Ancora più rilevanti, gli effetti positivi generati dalle attività delle filiere in totale (sommando effetto diretto, indiretto e indotto). Secondo le stime dello stesso *think tank*, gli investimenti attratti dalla ZES Campania attivano complessivamente 23 miliardi di euro in termini di valore aggiunto e favoriscono la “resilienza” di oltre 22.000 posti di lavoro. In particolare, viene stimato che 1€ prodotto nella ZES Campania ne attiva altri 1,4 nel resto dell’economia; e per 1 occupato nella ZES Campania se ne generano altri 1,7 nel resto dell’economia.

Con riferimento ai crediti di imposta autorizzati, dai dati resi disponibili dall’Agenzia per la Coesione Territoriale elaborati da SVIMEZ, risulta che fino al 2021 erano stati autorizzati poco più di 215 milioni di euro di crediti (tabella 6), Nel 2022, anche a seguito dell’operatività degli Sportelli unici digitali, il dato è salito a 416,9 milioni, per un totale di 632,2 milioni di euro. Oltre la metà di questi crediti

(60,9%) sono stati autorizzati in Campania e il 16,5% nelle 2 ZES della Sicilia, a fronte di quote molto modeste di crediti autorizzati soprattutto in Sardegna (1,7%) e Abruzzo (1,2%).

Tab. 6. Crediti di imposta nelle ZES pre-riforma (milioni di euro)

ZES	2021	2022	2023
Adriatica Puglia Molise	4,7	46,6	51,3
Abruzzo	0,4	7,0	7,4
Calabria	32,9	9,9	42,8
Campania	147,3	237,7	385,0
Ionica Puglia Basilicata	10,7	26,6	37,3
Sardegna	-	10,8	10,8
Sicilia occidentale	4,4	20,7	25,1
Sicilia orientale	14,8	57,6	72,4
Totale	215,2	416,9	632,1

Fonte: elaborazione SVIMEZ su dati Agenzia per la Coesione Territoriale

L'Ufficio parlamentare di bilancio, nell'ambito dell'Audizione del Presidente del marzo 2023 ha fornito un quadro sull'effettivo funzionamento del credito di imposta a livello settoriale e dimensionale ricavabile dai dati delle dichiarazioni dei redditi delle società di capitali relative al 2016 e al 2020. Da esso è risultato che nel 2020 si sono avute 18.162 imprese beneficiarie, per un ammontare di crediti pari a 1,1 miliardi e un beneficio medio di 62.000 euro, indice di investimenti medi alquanto modesti. La distribuzione settoriale dei beneficiari e dei crediti indica che il settore manifatturiero è il principale utilizzatore della misura (il 35,1% del credito), seguito dal commercio (16,8%) e dalle costruzioni (14,8%).

Un altro obiettivo chiave delle ZES è stato il rilancio delle funzioni produttive dei porti e delle infrastrutture logistiche, che costituivano il fulcro delle ZES, dato il loro legame con le reti TEN-T e con le Zone Franche Doganali. A dicembre 2023, solo la ZES Adriatica aveva istituito le ZDF, in Puglia (Bari, Molfetta, Monopoli, per un totale di 0,18 km²) e in Molise (Termoli, per 0,05 km²). Per favorire il rilancio della portualità, il PNRR ha stanziato ulteriori 1,2 miliardi di euro per l'ammodernamento e il potenziamento dei principali porti del Mezzogiorno.

L'obiettivo dichiarato era sfruttare la posizione geografica privilegiata del Sud Italia, collocato al centro del Mediterraneo, per trasformare i porti in *hub* competitivi e attrattivi, utili anche come catalizzatori per la crescita di altri settori economici. Secondo il Rapporto Svimez 2019, le infrastrutture portuali nel Sud Italia erano sottoutilizzate rispetto al loro potenziale, rappresentando solo il 25% del traffico merci italiano nonostante la vicinanza a rotte marittime strategiche. L'integrazione di tali porti nelle ZES era quindi vista come un'opportunità per colmare questo divario e incentivare investimenti in settori chiave. Uno studio di SRM (2020), sottolineava come il potenziamento dei porti potesse

rafforzare le catene del valore globali, aumentando la capacità di attrazione delle ZES per imprese interessate a beneficiare delle agevolazioni fiscali e delle semplificazioni amministrative. In particolare, il rapporto evidenzia il ruolo dei porti del Sud Italia nel contesto delle rotte del Mediterraneo, integrandoli come fulcro per lo sviluppo delle ZES. I porti sono descritti come nodi logistici chiave che, attraverso il rafforzamento delle infrastrutture e l'integrazione con la rete TEN-T, possono favorire un rilancio economico non solo locale, ma anche nazionale. Il centro studi SRM rilevava inoltre che un'integrazione fra ZDF e ZES potesse rappresentare un ulteriore vantaggio competitivo. Tuttavia, le difficoltà operative hanno ostacolato il pieno sviluppo del potenziale portuale delle ZES, dal momento che solo una parte limitata dei progetti portuali previsti nei piani strategici era stata avviata, a causa di ritardi burocratici e carenze di *governance*.

Dalle esperienze delle ZES in Campania e Calabria possiamo estrarre delle indicazioni su cosa ha funzionato: l'introduzione del Commissario straordinario ha consentito di superare ostacoli e burocrazie avvicinando il Governo centrale al territorio; la presenza e la visibilità del Commissario straordinario sul territorio, e la sua vicinanza alle imprese, sono elementi che hanno garantito la generazione di opportunità di insediamento; la semplificazione burocratica, attraverso lo Sportello Unico e l'Autorizzazione Unica, hanno consentito un'accelerazione degli iter autorizzativi che hanno favorito il realizzarsi degli investimenti; la collaborazione con le istituzioni del territorio e gli istituti di credito hanno fornito un supporto fondamentale alle imprese che hanno investito nella ZES; la somma di tutti questi elementi hanno generato sia la "messa a terra" di investimenti già programmati ma mai avviati, e sia l'attrazione di nuovi investimenti da parte di grandi imprese e di medio-piccole, con la conseguente creazione di nuovi posti di lavoro. Tra gli ambiti di miglioramento, invece: la perimetrazione delle aree che non sempre è risultata efficace, data l'eccessiva frammentazione con differenti caratteristiche morfologiche e ambientali; la scarsa efficacia della Cabina di Regia per le ZES che non ha prodotto risultati; la leva fiscale ha funzionato solo parzialmente, siccome le diverse configurazioni del credito d'imposta hanno ridotto la propensione all'investimento, e lo strumento in sé è risultato in parte inadeguato per attrarre grandi investitori; la mancanza di economie di scala, dovute al mancato coordinamento tra le ZES e la mancanza di una strategia unitaria; l'assenza di un'attività di misurazione e valutazione dei risultati ha reso difficile la valutazione degli impatti generati dalle ZES.

In generale, il contesto normativo complesso e le lunghe tempistiche per l'adozione dei provvedimenti attuativi hanno rallentato l'effettiva implementazione dello strumento, introdotto nel 2017 e divenuto operativo soltanto quattro anni più tardi. Inoltre, non tutte le strutture di gestione hanno operato con la stessa efficacia e velocità d'azione, permanendo grosse discrepanze nelle performance delle diverse ZES. La frammentazione delle *governance*, la mancanza di una strategia unificata tra le regioni e la

perimetrazione assai discutibile che ha incluso porzioni di territori lontani e non collegati fra loro, hanno parzialmente limitato l'efficacia delle misure.

4. La riforma della ZES Unica

Con il D.L. n. 124/2023 (cosiddetto "Decreto Sud") è stata istituita la ZES Unica, con entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2024 (con durata prevista fino al 31 dicembre 2034), che ha comportato il superamento delle precedenti otto Zone Economiche Speciali, la destituzione di tutti i Commissari straordinari e la nomina di un nuovo Coordinatore della Struttura di missione ZES Unica. La nuova ZES Unica comprende le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, per una superficie totale di 123.024 km². La *ratio* della riforma può essere colta all'interno della relazione di accompagnamento al "Decreto Sud", nella parte in cui si afferma che il sistema delle ZES in vigore «non risulta funzionale rispetto allo scopo della disciplina che le ha istituite, vale a dire la promozione dello sviluppo delle regioni del Mezzogiorno in una strategia unitaria di rilancio del sistema produttivo». Com'è emerso, le ZES pre-riforma hanno operato con successo ma in modo non sempre coordinato e simmetrico tra loro; così, si è evidenziata la necessità di una visione strategica e integrata su tutti gli strumenti di sviluppo economico territoriale che apparivano disarticolati tra loro con l'obiettivo di ottimizzarne la gestione e superare le inefficienze funzionali e dimensionali delle precedenti zona speciali.

L'accentramento delle deleghe relative agli affari europei, al PNRR, alle politiche di coesione e al Sud sotto un unico Ministero rappresenta una decisione strategica che mira a massimizzare l'efficacia degli interventi e a ottimizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie. Questa scelta consente di superare la frammentazione amministrativa a favore di una *governance* integrata che assicura maggiore coerenza e coordinamento nelle decisioni. La sinergia tra i fondi delle politiche di coesione dell'Unione Europea e i fondi del PNRR – con la "clausola del 40%" destinato al Mezzogiorno – permette di adottare un approccio integrato allo sviluppo regionale, generando un processo di complementarità. Grazie a una regia centralizzata, le risorse possono essere allocate in modo più coerente, efficiente ed efficace, razionalizzando il sistema delle agevolazioni fiscali eliminando inefficienze e sovrapposizioni. Questa configurazione favorisce una visione integrata degli interventi, dalla fase di progettualità alla "messa a terra", monitorando in modo più efficace l'avanzamento dei progetti. In questo contesto, l'istituzione della ZES Unica assume un ruolo chiave. La decisione di affidarne la Cabina di Regia al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, rafforza ulteriormente il quadro delineato,

poiché consente di coordinare le politiche di attrazione degli investimenti e di sviluppo regionale con una visione complessiva e strategica.

Lo schema logico da seguire, dunque, dovrebbe essere il seguente: una volta individuate nel Piano strategico le priorità di specializzazione e il fabbisogno infrastrutturale, negli Accordi per la coesione si procede alla previsione degli interventi funzionali per tipologia e territorio alle scelte del Piano. Si concretizza, in tal modo, un approccio che consente di integrare la ZES Unica nell'ambito delle più generali politiche nazionali ed europee per il Mezzogiorno.

L'impianto riformatore del "DL Sud" interviene su tre ambiti: (1) l'architettura della *governance*; (2) le semplificazioni procedurali e (3) l'agevolazione finanziaria. Tra le novità introdotte, una delle più importanti è quella relativa alla nuova *governance* della ZES Unica: è stata istituita una Cabina di Regia presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio delle attività della ZES; e una Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. A quest'ultima sono trasferite le funzioni di titolarità dei Commissari straordinari ed è alle dirette dipendenze del Ministro, e svolge le seguenti funzioni: (1) amministrazione procedente ai fini del rilascio dell'Autorizzazione Unica; (2) stazione appaltante (fino al 31 dicembre 2026); (3) predisposizione del Piano strategico, con durata triennale, il quale definisce – in coerenza con il PNRR e con le programmazioni nazionali ed europee – la politica di sviluppo della ZES Unica, anche in modo differenziato per le regioni, individuando i settori strategici da promuovere, quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari, anche in modo differenziato per le diverse regioni.

Dal punto di vista delle semplificazioni procedurali, con l'obiettivo di promuovere una maggiore informazione tra gli operatori economici sui benefici connessi alla ZES Unica, è stato istituito e reso attivo presso la Struttura di missione lo Sportello Unico digitale, all'interno del quale confluiscono gli sportelli unici digitali già attivi in ciascuna ZES. Al pari del modello pre-riforma, i progetti di attività economico-produttive o di insediamento nelle ZES sono ancora soggetti al rilascio di un'Autorizzazione Unica, con un tempo medio di attesa di 36 giorni. Questa procedura semplificata consente di superare ben 34 passaggi burocratici normalmente richiesti dalla conferenza dei servizi. Come nella precedente normativa, i progetti di soggetti pubblici o privati inerenti alle attività economiche relativi ai settori individuati dal Piano strategico sono ritenuti di pubblica utilità, indifferibili e urgenti.

Infine, dal punto di vista fiscale, nella nuova disciplina della ZES Unica è concesso alle imprese collocate nel Sud Italia che effettuano acquisti di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive, acquisto terreni, acquisizione, realizzazione o ampliamento immobili strumentali agli investimenti, un contributo sotto forma di credito di imposta, come individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027 (tabella 7).

TAB. 7. Intensità del credito d'imposta nella ZES unica (01.01.2024 – 31.12.2027)

Dimensione impresa ⁵	Regioni				
	Basilicata, Molise, Sardegna	Campania, Puglia, Calabria, Sicilia	Abruzzo (L'Aquila, Pescara, Teramo, Chieti)	Taranto (Puglia)	Sulcis (Sardegna)
Piccola (fino ai 50 milioni di investimento)	50%	60%	35%	70%	60%
Media (fino ai 50 milioni di investimento)	40%	50%	25%	60%	50%
Grande (e PMI oltre i 50 milioni di investimento)	30%	40%	15%	50%	40%
Impresa agricola	65% – 80%				

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027

Restano invariati, come da precedente regolamentazione, i settori economici esclusi da tale misura, come pure i soggetti beneficiari, gli investimenti ammissibili, le condizioni e le modalità di fruizione. Il credito d'imposta della ZES Unica, a seguito dell'adeguamento alle più elevate intensità previste dal nuovo regime europeo degli aiuti a finalità regionali, si caratterizza per aliquote di aiuto superiori rispetto la precedente disciplina, in particolare per le grandi imprese: (1) al 15% per le aree dell'Abruzzo (in aumento dal 10%); (2) al 30% per le Regioni di Molise, Basilicata e Sardegna (dal 25%); (3) al 40% per la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia (dal 25%).

Rispetto a quanto indicato nella precedente impostazione, per la ZES Unica non è stata riproposta la riduzione del 50% dell'IRES derivante dallo svolgimento dell'attività nella ZES. Anche la nuova normativa consente la possibilità di istituire Zone Doganali Intercluse su indicazione della Struttura di missione o su iniziativa delle Autorità di sistema portuale o delle Regioni.

Il "Decreto Coesione" (D.L. n. 60/2024, convertito con modificazioni in Legge n. 95/2024), inoltre, sostiene lo sviluppo occupazionale nella ZES Unica attraverso tre diverse misure (tabella 8 – le prime due valevoli anche nel resto d'Italia, benché con benefici ridotti), valide per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel periodo compreso tra il 1° settembre 2024 e il 31 dicembre 2025, che offrono l'esonero del 100% dei contributi previdenziali per 24 mesi per le aziende operanti nella ZES. Le somme destinate allo sgravio contributivo per le assunzioni nella ZES Unica sono pari a 68,9 milioni per il 2025, 73,5 milioni per il 2026 e 28,7 milioni di euro per il 2027. La stima governativa relativa al "bonus ZES" è di 40.000 nuove assunzioni.

⁵ Sulla base di questa classificazione, sono considerate: (1) piccole imprese quelle che contestualmente hanno meno di 50 occupati e un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo (vale a dire il totale dell'attivo patrimoniale) non superiore a 10 milioni di euro; (2) medie imprese quelle che contestualmente hanno meno di 250 occupati e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro; (3) grandi imprese, quelle che superano i parametri di cui prima.

Tab. 8. Misure occupazionali ZES unica

Misura	Limite età	Importo massimo per lavoratore	Condizioni
Bonus giovani	Under 35	650€	L'azienda non deve aver effettuato licenziamenti nei 6 mesi precedenti l'assunzione e, in caso di licenziamento nei 6 mesi successivi, l'esonero verrà revocato
Bonus donne	Qualsiasi età	650€	Il bonus è riservato a donne disoccupate da almeno 6 mesi
Bonus ZES Unica	Over 35	650€	Il bonus si applica solo nelle regioni ZES, ed è riservato a lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi, ed alle aziende con un massimo di 10 dipendenti

Fonte: elaborazione dell'autore su Decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60 ("Decreto Coesione")

Alla luce della recente riforma, è possibile individuare alcuni possibili vantaggi che da essa possono derivarne quali, ad esempio: (1) l'introduzione di un Piano strategico organico, che intende delineare un modello di politica industriale unitaria per il Mezzogiorno, sfruttando le economie di scala che da esso possono derivarne; (2) il superamento delle questioni legate all'individuazione delle aree grazie all'estensione del perimetro al territorio del Mezzogiorno considerato nel suo complesso, evitando situazioni di asimmetria competitiva tra le imprese operative nelle ZES e quelle che ne sono escluse in territori della stessa regione, e (3) un maggiore coordinamento delle attività, anche promozionali, spingendo su un crescente percorso di specializzazione produttiva (in presenza del piano di politica industriale di cui sopra).

La sfida che raccoglie questa nuova impostazione è cruciale: garantire che la nuova Struttura di missione sia effettivamente in grado di gestire in maniera rapida ed efficiente i numerosi procedimenti amministrativi e autorizzazioni uniche relative alle attività economiche di tutto il Mezzogiorno. Infatti, entro tre giorni lavorativi dalla ricezione dell'istanza e della documentazione necessaria, la Struttura di missione deve convocare la conferenza dei servizi: questo strumento amministrativo coinvolge diversi enti e autorità competenti per esaminare il progetto e rilasciare pareri, autorizzazioni o nulla osta in maniera coordinata. Contestualmente, viene rilasciata in via telematica una ricevuta che indica i termini entro i quali l'Amministrazione è tenuta a rispondere, o entro i quali il silenzio equivale ad accoglimento dell'istanza relativa all'avvio dell'attività.

Com'è emerso nel corso del lavoro, le ZES hanno maggiori probabilità di successo se sorgono su superfici concentrate in un territorio relativamente limitato e dalle caratteristiche ben definite (anche per una più efficace strategia di attrazione degli investimenti), non distanti da grandi città (perché la prossimità a centri urbani consente di valorizzare la disponibilità di servizi e capitale umano come fattori attrattivi) e strettamente collegate a nodi di interscambio.

Per poter funzionare adeguatamente le ZES non devono solo essere aree libere da intoppi burocratici, ma non devono subire l'influenza di interessi meramente locali, sfruttando le potenzialità territoriali.

L'analisi della letteratura dimostra che la competitività delle ZES non dipende solo dalla concessione di agevolazioni fiscali, ma dall'evoluzione sinergica tra l'area e le imprese che vi operano. Il legame tra attrazione degli investimenti produttivi, adeguatezza logistica e armonizzazione con la struttura produttiva locale dovrebbe costituire quindi la chiave per l'efficacia delle zone e per il recupero di competitività dei territori.

Differentemente dalle altre esperienze ZES dell'Unione Europea, il legislatore italiano non ha introdotto benefici particolarmente incentivanti (si potrà osservare come il credito d'imposta abbia incontrato ostacoli), né chiari criteri per la selezione degli investitori (il Piano strategico non è stato ancora approvato), né ha collegato il piano di investimenti a politiche occupazionali o ad una programmazione per lo sviluppo del territorio (lo strumento dei contratti di sviluppo, come vedremo in seguito, non fa parte di quella strategia integrata di cui abbiamo parlato in precedenza). Le imprese intenzionate a investire nelle ZES italiane, si trovano, pertanto, di fronte ad una stratificazione normativa, complessa e non competitiva, non solo rispetto alle realtà straniere, ma anche rispetto agli altri Stati dell'UE.

Il Piano strategico è stato accolto dalla Cabina di Regia il 26 luglio 2024. Nel documento sono state identificate nove filiere da rafforzare (agroindustria, turismo, elettronica & ICT, *automotive*, made in Italy, chimica e farmaceutica, navale e cantieristica, aerospazio e ferroviario) e tre tecnologie da promuovere (le tecnologie digitali, le biotecnologie e le tecnologie sostenibili, il cosiddetto "*cleantech*"). Tuttavia, il Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti con delibera n. 36/2024/CCC del 24 ottobre 2024, ha evidenziato che allo stato, risulta adottato non il Piano, ma esclusivamente uno schema di Piano che può essere oggetto di eventuali correzioni, variazioni o rettifiche nel corso della sua approvazione. Il Collegio ha pertanto raccomandato di procedere quanto prima alla conclusione dell'iter per l'approvazione definitiva del Piano strategico ZES Unica, anche in vista del Piano di investimenti legati agli Accordi per la coesione.

Una novità interessante del Piano strategico è l'introduzione di un sistema di monitoraggio, con cadenza almeno semestrale, dell'efficacia delle misure di incentivazione concesse e del raggiungimento dei risultati attesi, e, parimenti, anche di un sistema di valutazione *ex-post* per analizzare gli effetti della strategia sia in termini diretti che indiretti. La metodologia si basa sull'analisi di impatto territoriale (*Territorial Impact Assessment - TIA*), uno strumento adottato dalla Commissione Europea per misurare gli effetti delle politiche di sviluppo regionale. Questo approccio permette di quantificare non solo i benefici economici, ma anche gli impatti sulle dinamiche sociali e ambientali, evidenziando eventuali sinergie o criticità.

L'originario assetto delle ZES pre-riforma, focalizzate sui porti e retroporti, intendeva porre la logistica e le connessioni portuali al centro del progetto, interpretate soprattutto come strategia di sistema, articolata in porti e retroporti, attrezzati e fortemente favoriti dai privilegi fiscali delle zone franche

doganali intercluse. Tuttavia, questa centralità del ruolo portuale si è attenuata con l'introduzione della ZES Unica. La normativa iniziale legava le ZES alle grandi reti di trasporto europee (TEN-T); nella lettura della Svimez, esse avrebbero potuto valorizzare il ruolo dei porti e dei retroporti del Sud nell'ambito dei traffici internazionali di merci, delle loro lavorazioni, della logistica, ciò per realizzare il salto funzionale necessario a rendere possibile quel *new manufacturing* che consenta di lavorare una sempre maggior quota dei container, e quindi di superare il ruolo fin qui prevalente di un puro *transshipment* che provvede solo a redistribuirli. L'impatto occupazionale della lavorazione del contenuto di un container è di gran lunga superiore a quello del *transshipment*, che richiede una minore intensità di lavoro. È evidente, invece, che con la nuova impostazione di ZES Unica si perda qualsiasi nesso con possibili strategie di attrazione di investimenti nelle aree portuali: nella visione del *think tank* The European House – Ambrosetti, emerge difatti l'idea che, unificando le varie Zone Economiche Speciali in un'unica entità amministrativa e separandole da un sistema organico di porti e interporti, si rischi di indebolire l'accessibilità logistica che è stata, sin dalla prima ora, un punto di forza per attrarre investimenti. Il fatto che il Piano strategico, pur riconoscendo alle zone intercluse il ruolo di *asset* principale per la competitività dei territori, ne limiti le potenzialità al solo *transshipment*, lascia perplessità riguardo la mancanza di visione d'insieme degli strumenti utili all'integrazione del Mezzogiorno nella logistica marittima.

Il disegno della ZES Unica ha ridotto la specificità territoriale dell'intervento strategico e rischia di perdere il contatto con i territori regionali, data la forte eterogeneità del Mezzogiorno, sia per dotazione infrastrutturale che per profondità del tessuto produttivo e industriale; pertanto, va accompagnato da una strategia di politica industriale selettiva centrata su filiere strategiche già insediate, che punti alla creazione di *cluster* chiaramente riconoscibili a livello internazionale e scongiuri così il rischio omogeneizzazione delle strategie. Ad oggi, la nuova ZES Unica ha una connotazione "generalista", in quanto ricadente su tutto il territorio meridionale e senza alcun indirizzamento sulle specializzazioni produttive che connotano le singole Regioni.

Affermare che la ZES Unica sia stata istituita per dare a tutte le aree del Mezzogiorno le stesse opportunità di crescita è un modo temerario di sostenere l'iniziativa, creando aspettative improbabili in territori che difficilmente vedranno l'arrivo di grandi investitori. È indubbio, infatti, che nessuna impresa multinazionale potrà mai scegliere di insediarsi nelle aree interne del Mezzogiorno, decisamente poco attrezzate dal punto di vista infrastrutturale. Come sottolineato dalla Svimez, le risorse destinate per la ZES Unica non dovrebbero essere considerate un sostituto delle riforme strutturali più ampie mirate a migliorare l'ambiente economico complessivo del Mezzogiorno: i collegamenti con le aree interne (la linea Napoli-Bari con l'*Hub Hirpinia* è esemplificativa) sono perciò indispensabili.

Nonostante queste perplessità, i dati relativi ai primi undici mesi di attività sembrano essere promettenti. Da gennaio a novembre 2024 le Autorizzazioni Uniche rilasciate sono state 403, di cui 300 da agosto, quando si è insediato il coordinatore della Struttura di Missione. In undici mesi, la Struttura di Missione ha emesso 403 Autorizzazioni Uniche, un risultato numericamente significativo che evidenzia l'efficacia operativa della Struttura finora. Di particolare rilievo è il fatto che 300 di queste autorizzazioni sono state rilasciate in soli 3 mesi, dimostrando la notevole capacità di accelerazione nei processi dell'autorità di amministrazione della ZES (come evidenziato nei paragrafi precedenti). Questo risultato sottolinea il ruolo cruciale del coordinatore della Struttura di Missione, figura centrale e dirimente per garantire rapidità ed efficienza di esecuzione amministrativa.

Le 403 AU corrispondono a 2,3 miliardi di euro di investimenti e a un incremento di 7.428 occupati. La Campania, con 222 AU, rappresenta il 54% delle autorizzazioni complessive rilasciate, la Puglia il 17%, la Sicilia il 12% (tabella 9). Rispetto alle 279 AU rilasciate in 19 mesi di attività dalle precedenti otto ZES, le 403 AU, rilasciate in 11 mesi dalla nuova struttura, rappresentano un aumento del 44% in termini assoluti e un incremento medio mensile del 148%.

Tab. 9. Autorizzazioni uniche rilasciate nel periodo 01.01.2024 – 30.11.2024

Regioni	Numero Autorizzazioni Uniche
Abruzzo	11
Campania	222
Calabria	24
Molise	3
Basilicata	7
Puglia	67
Sicilia	49
Sardegna	20
Totale	403

Fonte: Ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR

L'estensione del credito d'imposta a un territorio significativamente più ampio rispetto alla normativa precedente solleva questioni relative alla disponibilità di finanza pubblica. Tale estensione ha reso necessario un raddoppio del fondo inizialmente stanziato, esaurito in poche settimane dalla sua attivazione. Difatti, la Legge di Bilancio 2024 (Legge n. 197/2023) ha inizialmente dotato questo strumento di appena 1,7 miliardi di euro, una cifra di poco superiore rispetto ai 1,4 miliardi di euro (di cui 1,3 utilizzati) stanziati nel 2023. Successivamente, il D.L. n. 113 del 9 agosto 2024 ("Decreto Omnibus") ha previsto l'ulteriore allocazione di 1,6 miliardi di euro, da aggiungere alle risorse precedentemente stanziare, per il finanziamento del credito d'imposta nella ZES Unica, per un totale di fondi disponibili per il 2024 di circa 3,3 miliardi di euro. Oltre queste risorse immediatamente

disponibili, il decreto prevede anche che possano essere utilizzate le risorse dei programmi nazionali e regionali, finanziati con le risorse della politica di coesione europea 2021 - 2027 (che hanno una dotazione finanziaria complessiva di circa 4,2 miliardi di euro), che, al netto degli impegni già assunti e dei vincoli specifici di destinazione già previsti, possono essere utilmente impiegati per sostenere gli investimenti agevolati con il credito d'imposta. Il provvedimento stabilisce, infine, che il credito d'imposta in esame è cumulabile con aiuti *de minimis* e con altri aiuti di Stato che abbiano ad oggetto i medesimi costi ammessi al beneficio, a condizione che tale cumulo non porti al superamento dell'intensità o dell'importo di aiuto più elevati consentiti dalle discipline europee di riferimento.

Il nuovo credito di imposta per la ZES Unica si caratterizza, rispetto al passato, per il suo carattere non automatico, così da evitare che l'ammontare dei crediti richiesti ecceda il limite di spesa fissato dalla norma. Il decreto attuativo della misura prevedeva dunque alcune disposizioni: (1) le imprese dovevano comunicare all'Agenzia delle entrate, entro il 12 luglio 2024, l'ammontare degli investimenti già sostenuti a partire dal 1° gennaio o che prevedevano di sostenere entro il 15 novembre 2024; (2) l'Agenzia provvedeva così a calcolare il rapporto percentuale tra il limite di spesa e il valore complessivo dei crediti d'imposta richiesti per determinare la percentuale del credito d'imposta effettivamente fruibile dal beneficiario; (3) il credito d'imposta fruibile da ciascuna impresa sarebbe stato pari al credito richiesto moltiplicato per la percentuale fruibile.

Il 22 luglio 2024 l'Agenzia delle Entrate ha comunicato che i crediti richiesti ammontavano a 9,45 miliardi di euro, rispetto a un limite di spesa di poco meno di 1,7 miliardi: la percentuale fruibile risultava perciò pari al 17,6%, vale a dire a circa 1/6 dell'aliquota prevista. La finestra di adesione (dal 12 giugno al 12 luglio 2024) ha infatti registrato una vera esplosione di domande, presentate da 16.064 imprese, anche se meno del 2% (circa 167 milioni di euro) si riferisce ad investimenti già realizzati alla data di invio delle dichiarazioni preventive. Le imprese meridionali tenessero conto unicamente delle informazioni oggettive, dovrebbero prendere le loro decisioni di investimento sulla base di un valore atteso dell'aliquota sensibilmente inferiore a quanto indicato nella legge, ben al di sotto sia del 60% previsto per il 2024, sia del 45% ottenuto in passato. È in questo contesto che nasce l'ulteriore allocazione di risorse per mezzo del "Decreto *Omnibus*", che introduce in capo alle imprese richiedenti una comunicazione integrativa che deve attestare l'avvenuta realizzazione degli investimenti indicati nella comunicazione originaria già presentata per i quali è richiesto il credito, oltre a ribadire che la percentuale definitiva per la quale moltiplicare il credito d'imposta richiesto deriverà adesso dal rapporto tra i nuovi limiti di spesa previsti dal decreto e le domande relative ai soli investimenti già realizzati. Questo determina la decadenza della logica dell'addizionalità: contribuire a creare risultati positivi che altrimenti non si sarebbero

verificati senza il valore dell'*engagement*. Il 12 dicembre 2024 l'Agenzia ha aggiornato i dati sulle adesioni al credito d'imposta, comunicando che le richieste di credito relative a investimenti effettivamente realizzati entro il 15 novembre, ammontano a 2,5 miliardi di euro per 5,1 miliardi di investimenti incentivati. Vale la pena offrire una considerazione sull'ammontare in eccesso dei crediti d'imposta richiesti dalle imprese, i quali evidenziano i rischi insiti in procedure che si basano esclusivamente sulle dichiarazioni di intenti dei beneficiari. Tali dinamiche mettono in luce la necessità di promuovere con maggiore incisività una cultura improntata alla responsabilità e alla leale competizione, al fine di garantire una gestione più trasparente ed efficace delle agevolazioni fiscali.

In ogni caso, l'incertezza sull'intensità dell'agevolazione produce inefficienze sulle decisioni di investimento. Inoltre, sia pur motivato da esigenze di finanza pubblica, il venir meno del carattere automatico potrebbe non essere neutrale ai fini dell'efficacia della misura.

Il disegno di Legge di Bilancio 2025 prevede l'estensione per il 2025 del credito d'imposta nella ZES Unica (come disciplinato in precedenza), fissando a 1,6 miliardi di euro il limite di spesa per il riconoscimento di tale credito d'imposta. Gli operatori economici, ai fini della fruizione dell'agevolazione per il 2025, devono comunicare all'Agenzia delle Entrate (tra il 31 marzo e il 30 maggio 2025) l'ammontare delle spese ammissibili sostenute a partire dal 16 novembre 2024 e quelle che prevedono di sostenere fino al 15 novembre 2025; in seguito, devono trasmettere alla stessa (tra il 18 novembre 2025 e il 2 dicembre 2025) una comunicazione integrativa attestante l'avvenuta realizzazione entro il termine del 15 novembre 2025 degli investimenti precedentemente comunicati. Anche per il 2025, dunque, il criterio di calcolo del credito d'imposta fruibile è derivato dal rapporto tra il limite di spesa e l'ammontare complessivo dei crediti d'imposta indicati nelle comunicazioni integrative.

In un quadro di relativa debolezza competitiva del Sud rispetto ad altre regioni europee ed internazionali, appare difficile immaginare che questa strumentazione possa determinare, in assenza di quegli strumenti individuati nella prima parte di questo lavoro, cospicui flussi di investimenti aggiuntivi stranieri. È perciò lecito immaginare, sulla base della distribuzione delle Autorizzazioni Uniche fra nuovi investimenti e ampliamenti (vedi tabella 3), che il credito d'imposta sarà fruito principalmente da aziende locali, ovvero già insediate nell'area o già indirizzate all'investimento al Sud.

I Contratti di Sviluppo deliberati al 30 giugno 2024, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, hanno registrato un aumento considerevole pari a 123 unità, dei quali appena 24 sono localizzati nel Mezzogiorno, mentre 71 nel Centro-Nord. Nello stesso periodo, gli investimenti attivati sono aumentati di 5,6 miliardi di euro: 2,7 miliardi riguardano le imprese del Centro-Nord e solo 794 milioni per le imprese del Mezzogiorno. Allo stesso modo, le agevolazioni concesse sono state pari a

1,5 miliardi, di cui: 600 milioni per le imprese del Centro-Nord e 400 milioni alle imprese del Mezzogiorno (tabella 10). Benché i CdS deliberati abbiano registrato un incremento significativo, anche maggiore rispetto agli anni passati, l'aumento è stato maggiore nel Centro-Nord, dove l'ammontare degli investimenti e dei contributi concessi triplica rispetto il 2022. Un risultato in controtendenza, questo, rispetto a quello dello scorso anno in cui il Mezzogiorno aveva dominato "la partita" dei CdS, come descritto in precedenza.

A livello regionale, il 75% (498,5 milioni) dei nuovi investimenti attivati e il 64% delle nuove agevolazioni concesse (255,7 milioni) nel Mezzogiorno risultano concentrato in Campania.

Tab. 10. Contratti di sviluppo deliberati nel periodo 30.06.2023 – 30.06.2024
(al netto di revoche e rinunce)

Regione	N. istanze	N. progetti	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)
Abruzzo	1	1	6,6	8,2
Molise	-	-	-	-
Campania	15	40	498,5	255,7
Puglia	3	3	159,3	67,2
Basilicata	2	2	55,3	25,4
Calabria	2	3	38,6	19,1
Sicilia	1	-	35,8	23,6
Sardegna	-	-	-	-
Mezzogiorno	24	49	794	399,1
Centro-Nord	71	130	2.682,6	600,5
Multiregionale	28	92	2.083,1	499
Quota Mezzogiorno *	25,3%	27,4%	22,8%	39,9%
Quota Centro-Nord *	74,7%	72,6%	77,2%	60,1%

Fonte: elaborazione dell'autore su dati SVIMEZ e INVITALIA

Note: * al netto multiregionale

La recente flessione dei Contratti di Sviluppo nel Mezzogiorno, rispetto al 2022 e al 2023 (tabella 11), potrebbe essere ricondotta a fattori legati alla gestione della negoziazione, attualmente affidata al ministero delle Imprese e del made in Italy. Questa mancanza di coordinamento strategico con un ente specificamente dedicato alle politiche di sviluppo del Meridione potrebbe aver influito sulla capacità di attrarre e facilitare investimenti rilevanti per il territorio. Per questo motivo, inserire la gestione dei contratti di sviluppo all'interno del contesto di programmazione che lega ZES e politiche di coesione sarebbe un'operazione cruciale per attuare concretamente le riforme finalizzate a una centralizzazione degli strumenti e della *governance* della coesione. I contratti rappresentano il principale strumento di politica industriale attualmente operativo per il Mezzogiorno e dovrebbero confluire nella sfera di competenza del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il

PNRR. La natura negoziale dei contratti, infatti, permetterebbe sia di individuare e finanziare con più efficacia i settori su cui puntare per la specializzazione produttiva del Mezzogiorno, sia di incidere sulla localizzazione degli investimenti e sulle eventuali infrastrutture e servizi da fornire in tali aree, soprattutto per quelli volti a finanziare programmi di investimenti di ampie dimensioni.

Tab. 11. Ripartizione dei contratti di sviluppo tra il 30.06.2022 e il 30.06.2024
(al netto di revoche e rinunce)

	2022		2024	
	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)
Mezzogiorno	926	461	794	399,1
Centro-Nord	621	174	2.682,6	600,5
Quota Mezzogiorno *	59,9%	72,6%	22,8%	39,9%
Quota Centro-Nord *	40,1%	27,4%	77,2%	60,1%

Fonte: elaborazione dell'autore su dati SVIMEZ e INVITALIA

Note: * al netto multiregionale

La Legge di Bilancio 2024 (Legge n. 197/2023) assegna una dotazione finanziaria ai Contratti di sviluppo pari a 190 milioni di euro per il 2024, che aumenterà a 310 milioni di euro nel 2025. Inoltre, per il periodo dal 2026 al 2030, è previsto uno stanziamento annuale di 100 milioni di euro.

Decontribuzione Sud (Legge n. 160/2019) è uno strumento di incentivo che prevede una riduzione dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro operanti nelle regioni del Mezzogiorno, con l'obiettivo di sostenere l'occupazione e stimolare la crescita economica in queste aree. Tale incentivo si integra strategicamente con le agevolazioni offerte dalla ZES Unica, in particolare col "bonus ZES". Tuttavia, Decontribuzione Sud ha criteri meno restrittivi rispetto quest'ultimo: non vi è il limite massimo di 10 dipendenti per le imprese beneficiarie e l'obbligo di operare all'interno delle aree ZES.

La misura era stata concessa inizialmente dal 1° gennaio 2021 al 30 giugno 2022. Successive proroghe l'hanno estesa fino al 31 dicembre 2024, per le assunzioni effettuate entro il 30 giugno 2024, confermando una riduzione del 30% dei contributi fino a quella data. Successivamente, la misura avrà una riduzione graduale: il 20% per il 2026-2027 e il 10% per il 2028-2029. Questa rimodulazione è stata introdotta dalla Legge di Bilancio 2024 (Legge n. 197/2023). L'esonero contributivo si applica a tutti i rapporti di lavoro già esistenti e alle nuove assunzioni, escluse alcune categorie come il lavoro domestico, la finanza e l'agricoltura.

Inoltre, i massimali di aiuto⁶ sono stati recentemente rivisti in conformità con il *Temporary Framework*⁷ dell'Unione Europea, che ha alzato il limite massimo a 2,25 milioni di euro per le imprese ammissibili e a 335.000 euro per i settori della pesca e dell'acquacoltura.

Secondo i dati disponibili, Decontribuzione Sud (cofinanziata con fondi Fse React-Eu) ha comportato una spesa pari a 3 miliardi di euro nel 2021, 3,3 nel 2022 e 3,6 nel 2023, interessando una platea di beneficiari nei tre anni rispettivamente pari a 1,2, 1,4 e 1,5 milioni di lavoratori. Il Rapporto Svimez 2024 stima che la cancellazione di Decontribuzione Sud avrebbe un impatto significativo sull'economia del Mezzogiorno, determinando una riduzione nella crescita del PIL pari allo 0,2%, con circa 25.000 posti di lavoro che sarebbero a rischio.

Secondo le stime ufficiali, l'eliminazione di Decontribuzione Sud comporta minori oneri per la finanza pubblica pari a 5,9 miliardi di euro per il 2025 e a circa 4 miliardi annui nel biennio 2026-2027. Dal 1° gennaio 2025, gli aiuti di stato indirizzati a favore di alcune aree del territorio nazionale torneranno a essere autorizzati dalla Commissione solo se coerenti con le disposizioni in materia di aiuti di stato a finalità regionale, secondo le quali gli aiuti a finalità regionale sono ammissibili solo se riferiti alle zone meno sviluppate e finalizzati a generare nuovi investimenti o occupazione. L'attuale assetto di Decontribuzione Sud si configura, molto probabilmente, come un "aiuto al funzionamento" delle imprese, difficilmente compatibile con queste disposizioni. Lo stesso governo italiano, infatti, ha annunciato l'obiettivo di trasformare dal prossimo anno la misura in uno strumento più a lungo termine e maggiormente orientato verso gli investimenti. Il disegno di Legge di Bilancio 2025 prevede che venga istituito un Fondo volto a finanziare interventi con l'obiettivo di ridurre il divario occupazionale e sostenere lo sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese, con una dotazione finanziaria di 2,45 miliardi di euro per il 2025, 1 miliardo di euro per il 2026, 3,4 miliardi di euro per il 2027, 1,5 miliardi di euro per il 2028 e 750 milioni di euro per il 2029.

⁶ I massimali di aiuto indicano il limite massimo del valore delle agevolazioni pubbliche (come contributi, sgravi fiscali o esoneri contributivi) che un'impresa può ricevere nell'ambito di una specifica misura o di un periodo definito, secondo la normativa europea sugli aiuti di Stato. Questi limiti servono per garantire che gli aiuti concessi dagli Stati membri non distorcano la concorrenza nel mercato unico europeo. Nel caso della Decontribuzione Sud, gli aiuti devono rispettare i massimali previsti dalla Carta degli Aiuti a Finalità Regionale (AFR) per il periodo 2022-2027.

⁷ Il *Temporary Framework* è uno strumento temporaneo adottato dalla Commissione Europea per consentire deroghe straordinarie alle regole sugli aiuti di Stato in risposta a situazioni di emergenza, come la crisi economica legata al Covid-19 o alla guerra in Ucraina. L'obiettivo di questo strumento è garantire liquidità alle imprese e ridurre gli impatti negativi di eventi straordinari.

5. Conclusioni

Le Zone Economiche Speciali dimostrano di poter ricoprire un ruolo importante per la crescita delle aree economicamente svantaggiate. Dall'analisi della letteratura condotta emergono evidenze concrete dei benefici economici e sociali che le ZES possono generare, tra cui: incremento degli investimenti diretti esteri e dell'occupazione; sviluppo di infrastrutture e rafforzamento delle filiere produttive locali; creazione di *spillover* positivi sulle aree circostanti. Tuttavia, l'analisi di altre esperienze internazionali suggerisce che il buon esito delle ZES è spesso condizionato dalla qualità della *governance*, dall'integrazione con l'economia locale e soprattutto dal delineamento di un più ampio quadro di politiche di sviluppo economico. Analizzando la letteratura internazionale, non tutte le ZES hanno ottenuto i risultati sperati o si sono dimostrate efficaci nel tempo, segnalando la necessità di miglioramenti nelle fasi di progettazione e di implementazione.

L'analisi delle ZES italiane mostra un percorso in evoluzione. Le otto ZES pre-riforma hanno posto basi promettenti, dimostrando l'importanza della figura commissariale come *centre activity*, ma con limitazioni strutturali, quali una frammentazione delle *governance*, l'assenza di una strategia organica e strutture di gestioni non sempre efficaci. La recente introduzione della ZES Unica rappresenta, invece, un tentativo di maggior coordinamento amministrativo e di visione integrata degli strumenti di carattere economico.

Il *core* della riforma è stata proprio l'intuizione di accentrare le deleghe per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR in un'unica regia. La decisione di unificare presso un'unica Struttura di missione – alle dirette dipendenze del ministero – le *governance* delle diverse ZES risponde al medesimo disegno di centralizzazione di cui prima, col fine ultimo di poter perseguire lo sviluppo regionale attraverso un approccio integrato.

La visione unitaria degli investimenti (PNRR, FSC e Coesione) e la scelta di accorparli sotto un'unica gestione potrebbe agevolare la fase di programmazione delle risorse, rendendole complementari rispetto ad una visione unitaria di sviluppo, garantendo così maggiore efficacia nell'utilizzo dei fondi. Attraverso un approccio coordinato, si punta a ottimizzare la qualità della spesa, orientandola verso obiettivi chiari e misurabili di crescita economica e coesione sociale. Ad esempio, il PNRR mira a favorire investimenti infrastrutturali e digitali, mentre il FSC e altri fondi strutturali europei possono essere utilizzati per sostenere l'innovazione, l'occupazione e la formazione nelle aree ZES. L'integrazione delle risorse in una

proiezione di complementarità consentirebbe la massimizzazione dell'impatto, evitando duplicazioni o interventi frammentati che in passato hanno limitato l'efficacia degli investimenti.

Il progetto della ZES Unica, pur presentando significativi elementi di innovazione e potenziale, si trova ad affrontare una serie di incertezze che potrebbero comprometterne l'efficacia. Questi fattori critici, legati sia a questioni politiche sia operative, sollevano interrogativi sul futuro del modello e sulla sua capacità di attrarre investimenti in modo stabile e sostenibile.

Un elemento cruciale riguarda la stabilità del quadro istituzionale: è auspicabile che questa visione organica delle politiche regionali venga mantenuta e implementata, al fine di incrementare la fiducia degli investitori e dare continuità al progetto di rilancio economico del Mezzogiorno.

Una criticità riguarda la dotazione finanziaria e le modalità di fruizione del credito d'imposta, la principale misura fiscale con cui si sostanzia il supporto alla ZES Unica. La riforma ne ha modificato la natura, eliminandone il carattere automatico e introducendo un sistema di "plafonamento", soggetto a un limite di spesa. Questa scelta, seppur motivata dall'intento di razionalizzare l'uso delle risorse, ha generato dubbi sull'*appeal* dello strumento così configurato. Il principio dell'*impact investing*, che sottende l'impianto teorico del credito d'imposta, viene quindi meno: l'obiettivo, difatti, è finanziare investimenti che – in assenza dell'agevolazione – non si sarebbero compiuti, e non finanziare investimenti già realizzati, che – in quanto tali – non necessitano evidentemente di alcun contributo per la loro realizzazione. Il nuovo regime di credito d'imposta, caratterizzato da un incremento dei sussidi statali, può essere valutato come efficace solo nella misura in cui abbia favorito un livello di investimenti addizionale rispetto a quello registrato in passato. Nel 2019, con le aliquote previste dal sistema precedente, sono stati richiesti crediti per un totale di poco più di 2 miliardi di euro, a fronte dei 2,5 miliardi registrati nel 2024. Tuttavia, è importante evidenziare che nel 2024 circa 380 milioni di euro di crediti sono riferibili a investimenti immobiliari, categoria esclusa dal regime del 2019. Pertanto, il volume di crediti richiesti nel 2019 risulta solo lievemente inferiore, in termini nominali, rispetto a quello del 2024, al netto degli immobili.

L'incertezza sull'intensità e sulla durata dell'agevolazione – su cui nemmeno la Legge di Bilancio 2025 interviene, in assenza della definizione di un quadro di medio periodo per gli incentivi fiscali della ZES Unica – potrebbe essere un deterrente per gli investitori, che potrebbero scegliere altre destinazioni con incentivi più certi e competitivi. Nella stessa

direzione si colloca la decisione di ridurre, a decorrere dal 2025, l'agevolazione contributiva prevista dalla Decontribuzione Sud.

Inoltre, confrontando l'impegno economico dell'Italia a sostegno delle sue ZES con quello di *case study* di comprovata efficacia, come la Polonia, emergono marcate differenze nell'entità delle risorse allocate. La Polonia destina annualmente risorse stimate pari a circa lo 0,4% del proprio PIL per finanziare misure dirette a supporto delle ZES, tra cui agevolazioni fiscali, investimenti infrastrutturali e contributi volti a incentivare attività industriali. In confronto, l'Italia impiega circa lo 0,2% del PIL, con il rischio di limitare il potenziale delle ZES come strumento di sviluppo economico regionale.

Queste incertezze sottolineano la necessità di un impegno costante da parte delle istituzioni per garantire stabilità, trasparenza e continuità nella gestione della ZES Unica. È fondamentale assicurare non solo adeguate risorse finanziarie, ma anche un quadro normativo e politico chiaro, stabile e coerente, capace di offrire agli investitori un contesto competitivo in grado di svolgere un'accurata programmazione degli investimenti. Un rafforzamento della *governance*, accompagnato da una comunicazione più efficace sulle misure adottate, e da un disegno strategico di sviluppo regionale meglio definito, potrebbe contribuire a dissipare i dubbi e a rilanciare l'attrattività della ZES come strumento strategico per lo sviluppo economico del Mezzogiorno e, di riflesso, dell'intero Paese.

Bibliografia

Aggarwal, A. (2007). *Impact of special economic zones on employment, poverty and human development*. Working Paper, No. 194. Indian Council for Research on International Economic Relations.

Aggarwal, A. (2005). *Performance of export processing zones: A comparative analysis of India, Sri Lanka, and Bangladesh*. Indian Council for Research on International Relations.

Ambroziak, A. A. & Hartwell, C. A. (2018). *The impact of investments in special economic zones on regional development: the case of Poland*. *Regional Studies*, 52(10), 1322-1331.

Autio, E. & Thomas, L. (2013). *Innovation ecosystems: Implications for innovation management*. In *Oxford Handbook of Innovation Management*. Oxford University Press.

Blalock, G. & Gertler, P. J. (2008). *Welfare gains from Foreign Direct Investment through technology transfer to local suppliers*. *Journal of International Economics*, 74(2), 402-421.

Bräutigam, D. & Tang, X. (2011). *African Shenzhen: China's Special Economic Zones in Africa*. *Journal of Modern African Studies*, 49(1), 27-54.

Chowdhury, A. & Mavrotas, G. (2006). *FDI and Growth: What Causes What?*. *The World Economy*, 29 (1), pp. 9-19.

Ciżkowicz, P., Ciżkowicz-Pękała, M., Pękała, P. & Rzońca, A. (2015). *The effects of special economic zones on employment and investment, a spatial panel modeling perspective*. *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, 17(3), 2017, 571-605.

Cirera, X. & Lakshman, R. W. D. (2017). *The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries: systematic review*. *Journal of Development Effectiveness* 9(2), 1-17.

De Propris, L. & Driffield, N. (2006). *The importance of clusters for spillovers from foreign direct investment and technology sourcing*. *Cambridge Journal of Economics*, 30(2), 277-291.

Ernst & Young (2011). *Special Economic Zones beyond 2020. Analysis of current activities and an outlook for their existence*.

Farole, T. & Akinci, G. (2011). *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. The World Bank.

Farole, T. (2011). (a.) *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*. The World Bank Group.

Farole, T. (2011). (b) *Special Economic Zones: What Have We Learned?*. The World Bank, Economic Premise, 64, 1-5.

Farole, T. & Moberg, L. (2014). *It worked in China, so why not in Africa? The political economy challenge of Special Economic Zones*. World Bank Policy Research Working Paper.

FIAS (Foreign Investment Advisory Service) (2008). *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*. The World Bank Group.

FNC (Fondazione Nazionale dei Commercialisti) (2024). *Le Zone Economiche Speciali. Quadro di Sintesi degli Adempimenti per Investimenti 2023 e delle Opportunità Future*.

Frick, S. A. & Rodríguez-Pose, A. (2019). *Are Special Economic Zones in Emerging Countries a Catalyst for the Growth of Surrounding Areas?*. Transnational Corporations Journal, 26(2), 75-94.

Frick, S. A. & Rodríguez-Pose, A. (2023). *Institutional drivers of success and failure in Special Economic Zones*. World Development.

Fujita, M. & Hu, D. (2001). *Regional disparity in China 1985-1994: The effects of globalization and economic liberalization*. Annals of Regional Science, 35(1), 3-37.

ILO (International Labour Organization) (2008). *Labour and Social Issues Relating to Export Processing Zones and Other Industrial Zones*.

Kabeer, N. & Mahmud, S. (2004). *Globalization, Gender, and Poverty: Bangladeshi Women Workers in Export and Local Markets*. Journal of International Development, 16(1), 93-109.

Moberg, L. (2015). *The Political Economy of Special Economic Zones*. Journal of Institutional Economics, 11(1), 167-190.

Narula, R. & Zhan, J. (2019). *Using special economic zones to facilitate development: Policy implications*. Transnational Corporations Journal, 26(2), 1-25.

Nisticò, R. & Prota, F. (2023). *Sviluppo industriale per poli? Le Zone economiche speciali in Italia e nel PNRR*. Stato e mercato, Rivista quadrimestrale, 2/2023, pp. 227-264.

Phiri, M. & Manchishi, S. (2020). *Special economic zones in Southern Africa: white elephants or latent drivers of growth and employment?: The case of Zambia and South Africa*. WIDER Working Paper 2020/160. Helsinki: UNU-WIDER.

Sargent, J. & Matthews, L. (2001). *Combining export processing zones and regional free trade agreements: Lessons from the Mexican experience*. World Development, 29(10), 1739-1752.

Singa Boyenge, J. P. (2007). *ILO database on export processing zones (Revised)*. Working Paper 25. Sectoral Activities Programme. International Labour Organization.

SRM (Studi e Ricerche per il Mezzogiorno) (2024). *Gli effetti della ZES in Campania. Focus sugli impatti socio-economici e sulle infrastrutture*.

SVIMEZ (2019). *Rapporto Svimez 2019. L'economia e la società del Mezzogiorno. Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*. Il Mulino.

SVIMEZ (2023). *Rapporto Svimez 2023. L'economia e la società del Mezzogiorno. Cittadinanza, lavoro, imprese: l'inclusione fa crescere*. Il Mulino.

SVIMEZ (2024). *Rapporto Svimez 2024. L'economia e la società del Mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*. Il Mulino.

TEHA (The European House – Ambrosetti) (2023). *La Zona Economica Speciale (ZES). Campania e Calabria, Risultati Raggiunti e Sfide Aperte*. Policy brief Practice Scenario Sud TEHA.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2019). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*. United Nations Publications.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (1998). *World Investment Report 1998: Trends and Determinants*. United Nations Publications.

Wang, J. (2013). *The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities*. *Journal of Development Economics*, 101, 133-147.

White, J. (2011). *Fostering Innovation in Developing Economies through SEZs*. In: Farole, T., & Akinci, G. (eds) *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. The World Bank.

World Bank (1992). *Export Processing Zones*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2017). *Special Economic Zones. An Operational Review of Their Impacts*. Washington, DC: World Bank.

Zeng, D. Z. (2010). *Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*. The World Bank Group.

Zeng, D. Z. (2012). *China's Special Economic Zones and Industrial Clusters: Success and Challenges*. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.