



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

DOCUMENTO DI RICERCA

**ZONE ECONOMICHE SPECIALI E
ZONE LOGISTICHE SEMPLIFICATE.
*ELEMENTI PER UNA VALUTAZIONE DI IMPATTO
ECONOMICO-SOCIALE***

Valeria Aniello*

Francesca De Santis*

5 MAGGIO 2020





SOMMARIO

PRESENTAZIONE	3
1. PREMESSA.....	4
2. LE ZES NEL DECRETO MEZZOGIORNO E NEL REGOLAMENTO ATTUATIVO	5
3. LE ZONE LOGISTICHE SEMPLIFICATE	9
4. LA LEGGE SULLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E LE MISURE PREVISTE	12
5. LA PRIMA PROPOSTA DI ZES DELLA REGIONE CAMPANIA.....	13
6. IL PIANO STRATEGICO DELLA ZES CAMPANIA.....	18
6.1. Le aree individuate	18
6.2. Le misure agevolative previste	19
6.3. Le misure di semplificazione amministrativa	20
6.4. Gli interventi infrastrutturali a supporto.....	21
6.5. Governance della ZES	22
7. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA ZES CAMPANIA.....	23
8. SUGGERIMENTI PER UNA BUONA ATTUAZIONE	30
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	33

*Il documento è stato redatto da Valeria Aniello; il paragrafo 7 è a cura di Francesca De Santis.



Presentazione

Il presente documento è stato concepito come ampliamento e aggiornamento del documento “**Zone economiche speciali e zone logistiche semplificate**. Misure per lo sviluppo dei porti ed elementi per una valutazione di impatto” del maggio 2018. In tale primo documento era presente anche un’analisi del Piano strategico presentato dalla Regione Campania.

Tale documento si inquadra nell’ambito del progetto Attività d’Impresa del Cndcec e, in particolare, nell’ambito delle attività del Gruppo di Lavoro “Economia del Mare e della Logistica” voluto dal CNDCEC per rafforzare le competenze professionali del Commercialista che nel settore dell’economia del mare.

Qual è lo stato dell’arte di questa *policy*, che ha mobilitato, nel Mezzogiorno, l’attenzione e l’impegno di tanti attori e livelli istituzionali e nell’ambito della quale sono confluiti molti strumenti finanziati con i fondi europei? Può, questa *policy*, date le assegnazioni di risorse confermate per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei nel ciclo 2021-27, trovare un giusto spazio per la sua realizzazione ed attuazione efficace?

I piani di quasi tutte le regioni meridionali sono stati approvati con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri mentre alcune agevolazioni sono state estese alle regioni del Centro Nord, alcune delle quali sono in fase di progettazione. Il decreto sulla semplificazione amministrativa è stato emanato: alcune regioni sono in fase attuativa, con tutte le difficoltà relative alle procedure attuative e all’erogazione degli incentivi. Il Piano per il Sud ha riconfermato l’opportunità di insistere su questa strategia di sviluppo e la recente legge di bilancio ha prorogato la scadenza del credito di imposta al 2022.

Con la Legge di Bilancio 2020, così come confermato dal Piano Sud 2030, dunque, si è assistito all’estensione del credito di imposta ZES fino al 2022 (per cui sono appostati 100 milioni di Fondo di Sviluppo e Coesione), all’istituzione di un Commissario Straordinario di Governo per ogni ZES, all’istituzione nei porti del Centro-Nord delle Zone Logistiche Speciali «rafforzate», sostanzialmente equiparate alle ZES.

Tenuto conto di ciò, col presente documento si intende fornire una panoramica sui recenti provvedimenti che hanno modificato e completato il quadro normativo, e uno spaccato sulle problematiche di attuazione della Regione che per prima ha visto approvare il proprio piano.

Una ritrovata centralità del Mediterraneo nel periodo post-emergenziale Covid-19, inoltre, potrebbe richiedere un grande impulso a ripescare, sistematizzare e rilanciare queste *policy* che, sino ad ora, sono state interpretate in maniera residuale e frammentata, quando invece avrebbero dovuto essere viste come il traino logistico del *Made in Italy* nel mondo.

Achille Coppola

Segretario CNDCEC

Giuseppe Laurino

Consigliere Nazionale CNDCEC



1. Premessa

L'economia del mare, cosiddetta *blue economy*, costituisce una parte importante dell'economia italiana. Secondo il rapporto CENSIS, il *cluster* marittimo presenta valori in crescita dal 2015 al 2017: il contributo al PIL è passato da 32.557 a 34.285 milioni di euro (2% sul totale nazionale), le esportazioni sono passate da 6.724 milioni di euro a 9.292 milioni di euro, le unità di lavoro totali da 500.315 a 528.756 (2,2 % sul totale nazionale).

Secondo l'VIII rapporto sull'economia del mare di Unioncamere, le imprese dell'economia del mare sfiorano nel 2018 le 200 mila unità, rappresentando il 3,3% del totale complessivo (con una crescita, rispetto al 2014, del +9,5%). Il valore aggiunto prodotto dalla *blue economy* è arrivato nel 2018 a 46,7 miliardi di euro, pari al 3,0% del totale economia (nel 2014 era il 2,9%) e l'occupazione è di 885,2 mila unità nell'intero comparto, che incidono per il 3,5% sul totale dell'occupazione del Paese.

Molti economisti hanno evidenziato come il "mare" rappresenti una risorsa rilevante per lo sviluppo del Mezzogiorno. L'economista d'impresa Marco Vitale, nel suo "Viaggio nell'economia della Campania", nel 2008 lo individua tra le forze trainanti su cui far leva per lo sviluppo della regione: "la quarta forza trainante è articolata e può suonare tanti strumenti. Può suonare lo strumento del mare, quello delle varie forme del turismo, quello delle grandi strutture logistiche, quello dei centri commerciali (...)" (Vitale M. 2008).

Anche il primo rapporto "Giorgio Rota" su Napoli evidenziava l'importanza strategica del porto per lo sviluppo metropolitano. In particolare proponeva l'istituzione delle zone economiche speciali nell'area retro-portuale di Napoli Est accompagnati da una serie di progetti infrastrutturali volti a potenziare lo scalo marittimo e migliorarne i collegamenti con le aree interne alle zone portuali: adeguamento dei fondali con aumento della profondità, bonifiche da ordigni bellici e recupero beni archeologici, delocalizzazione del terminal petroli, adeguamento delle infrastrutture di ormeggio e stoccaggio delle aree destinate alle merci inutilizzate, razionalizzazione delle infrastrutture destinate alla cantieristica navale, riordino della viabilità interna, potenziamento dei collegamenti con rete ferroviaria e autostradale, adeguamento reti fognarie per lo smaltimento delle acque industriali etc. Alcuni di questi, non a caso, erano gli interventi previsti dal Grande Progetto Porto di Napoli finanziato originariamente con il POR 2007-13 per 240 milioni di euro (Rapporto Giorgio Rota, 2014).

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

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

- applica una legislazione economica differente rispetto a quella applicata nel resto del Paese;



- offre incentivi a beneficio delle aziende, attraverso strumenti di agevolazioni fiscali/finanziarie e semplificazioni amministrative.

L'Ocse (OECD, 2009) ha identificato quattro diversi tipi di zone economiche speciali:

- ci sono le **“zone di libero scambio”** (*free trade zone*), presso i porti e gli aeroporti, che offrono esenzioni parziali o totali sui dazi all'import o all'export di quei beni che vengono riesportati;
- ci sono le **“export processing zone”**, che agevolano sì la riesportazione dei beni, ma solo di quelli che, venendo lavorati in loco, assumono un significativo valore aggiunto;
- ci sono le **“zone economiche speciali vere e proprie”**, che offrono appunto un pacchetto variegato di incentivi, agevolazioni e semplificazioni amministrative alle imprese che stabiliscono lì la propria sede;
- ci sono le **“zone speciali industriali”**, che limitano le agevolazioni a un settore specifico (spesso si tratta del tessile, oppure dell'ict) per il quale costruiscono anche infrastrutture ad hoc.

Si tratta, ad ogni modo, di un modello molto diffuso a livello mondiale, che ha registrato un *trend* in continua crescita, non arrestandosi né per effetto della globalizzazione, né nel corso della crisi finanziaria mondiale del 2008. Nel 1997 si contavano 845 ZES in 93 Paesi, valore salito nel 2016 a circa 4.500 ZES in 135 Paesi. Di queste il 43% delle quali sono in Asia; l'Europa ne ospita circa il 20% (ad es. Lettonia, Spagna, Gran Bretagna e Croazia), con la Polonia in prima fila tra i Paesi dove ne nascono di più (circa 14). Cina e a Dubai sono comunque gli esempi più noti. In Europa esistono diversi casi di Free Zone a diversi livelli di operatività (più che altro si tratta di punti franchi individuati all'interno di aree portuali); se ne contano ad esempio 10 in Danimarca, 8 in Germania, 3 in Grecia, 5 in Spagna (tra cui una la famosa a Barcellona). In Italia il caso più famoso è quello di Trieste (SRM, 2017).

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

L'impatto economico totale mondiale generato sembrerebbe ammontare a oltre 68,4 milioni di lavoratori diretti e un valore aggiunto generato, derivante dagli scambi, di poco più di 850 miliardi di dollari.

Il presente paper si occupa di analizzare la misura di istituzione delle Zone Economiche Speciali presente nel Decreto Mezzogiorno, la strutturazione della procedura, gli aspetti agevolativi, e lo stato di attuazione in Campania.

2. Le ZES nel Decreto Mezzogiorno e nel Regolamento attuativo

Dopo anni di dibattito, un'accelerazione alla realizzazione delle ZES proviene dal d.l. 20 giugno 2017, n. 91 “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”, cosiddetto Decreto Mezzogiorno, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2017 n. 123.



Gli articoli 4 e 5 del Decreto sono appunto dedicati alla istituzione delle ZES (riportati nel presente documento in allegato).

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

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

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

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

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

In Italia sono regioni meno sviluppate (con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea) le regioni Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania. Sono regioni in transizione (con PIL pro capite tra il 75% e il 90% della media europea) le regioni Sardegna, Abruzzo e Molise". Le ZES di cui al decreto sono nate, dunque, al Sud: le regioni ammesse sono Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia.

La procedura individuata sempre all'art. 4 comma 5 prevede che ciascuna ZES sarà istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, su proposta della regione interessata, corredata da un piano di sviluppo strategico.

All'art. 4 comma 6 era previsto inizialmente che il soggetto per la gestione dell'area ZES fosse un Comitato di indirizzo composto dal Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, da un rappresentante della Regione e da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ai membri del Comitato non spetta alcun compenso o indennità di carica. L'art. 1, comma 316, della l. 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020) ha modificato tale previsione del d.l. 91/2017, prevedendo che "soggetto per l'amministrazione, è identificato in un Comitato di indirizzo composto da un commissario straordinario del Governo, nominato ai sensi dell'art. 11 della l. 23 agosto 1988, n. 400, che lo presiede, dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, da un rappresentante della regione, o delle regioni nel



caso di ZES interregionale, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti”.

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

Il soggetto gestore deve assicurare, in particolare:

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

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

L’art. 5 comma 1 prevede che, a seguito dell’istituzione di una “Zes”, le nuove imprese o quelle esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES, potranno essere destinatarie di:

- procedure semplificate;
- si prevede inoltre che le imprese possano avere accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della ZES alle condizioni definite dal soggetto per l’amministrazione (ossia dal Comitato, di cui all’art. 4), ai sensi della l. 28 gennaio 1994, n. 84 e successive modificazioni, nel rispetto della normativa europea e delle norme vigenti in materia di sicurezza, nonché delle disposizioni vigenti in materia di semplificazione previste dagli artt. 18 e 20 del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169.

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

Si tratta dunque, di un’agevolazione esistente, già istituita per le imprese del Mezzogiorno nella legge di stabilità 2016 (operativa dal 30/6/2016 al 31/12/2019), a valere sui Fondi strutturali europei (PON Imprese e competitività 2014-20), con una dotazione finanziaria iniziale di 163 milioni di euro, rispetto alla quale nelle Zone economiche speciali del Mezzogiorno si va soltanto ad incrementare l’investimento massimo ammissibile.

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

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



era estesa fino al 31 dicembre 2020 e, con la recente legge di bilancio, estesa fino al 31.12.2022. Le aliquote del credito d'imposta sono stabilite nella misura massima consentita dalla Carta europea degli aiuti a finalità regionale e sono così definite: dal 10% al 25% per le grandi aziende; dal 15% al 35% per le medie; dal 20% al 45% per le piccole imprese.

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

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

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

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

Il "Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)" approvato con D.P.C.M. 25/01/2018 (allegato) ha segnato uno spartiacque importante, declinando in maniera dettagliata i requisiti delle proposte e dei Piani di sviluppo strategici delle regioni, in particolare all'art. 6 (che si riporta integralmente nel box che segue).

Art. 6

Requisiti della proposta e Piano di sviluppo strategico

1. Le proposte di istituzione, di cui all'art. 5, devono essere corredate del Piano di sviluppo strategico e danno conto dei criteri e degli obiettivi di sviluppo perseguiti dallo stesso, nonché delle forme di coordinamento, ove necessarie, con la pianificazione strategica portuale. Il Piano di sviluppo strategico deve contenere, fra l'altro:
 - a) la documentazione di identificazione delle aree individuate con l'indicazione delle porzioni di territorio interessate con evidenziazione di quelle ricadenti nell'Area portuale;
 - b) l'elenco delle infrastrutture già esistenti, nonché delle infrastrutture di collegamento tra aree non territorialmente adiacenti, nel territorio di cui alla lettera a);
 - c) un'analisi dell'impatto sociale ed economico atteso dall'istituzione della ZES;
 - d) una relazione illustrativa del Piano di sviluppo strategico, corredata di dati ed elementi che identificano le tipologie di attività che si intendono promuovere all'interno della ZES, le attività di



specializzazione territoriale che si intendono rafforzare, e che dimostrano la sussistenza di un nesso economico-funzionale con l'Area portuale o con i porti di cui al comma 2, dell'art. 3, nel caso la ZES ricomprenda più aree non adiacenti. Le aree non contigue devono comunque essere collegate alle aree portuali da infrastrutture adeguate alla realizzazione del Piano di sviluppo strategico;

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

3. Le Zone Logistiche Semplificate

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

La legge di bilancio, all'art. 1, commi 61-65, spiega che i porti che non possono beneficiare delle Zone Economiche Speciali previste dal d.l. 91 del 20 giugno 2017 potranno godere delle procedure semplificate previste dall'art. 5 (lettera a del comma 1) di tale decreto. L'obiettivo è dunque di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle Regioni in cui non si applica il Decreto per il Mezzogiorno. Il testo precisa che in ogni Regione non potrà sorgere più di una Zona Logistica Semplificata (ZLS) e che la ZLS potrà nascere solo nelle Regioni che hanno almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento UE 1315/2013, oppure una Autorità di Sistema Portuale.

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



Estratto del Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (commi 61-65 della legge di bilancio 2018: istituzione delle zone logistiche speciali)

(Come modificato dall'art. 1, comma 313, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160 recante: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022")

61. Al fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni più sviluppate, così come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è prevista l'istituzione della Zona logistica semplificata.

62. La Zona logistica semplificata può essere istituita nelle regioni di cui al comma 61, nel numero massimo di una per ciascuna regione, qualora nelle suddette regioni sia presente almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, o un'Autorità di sistema portuale di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, come modificata dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169.

63. La Zona logistica semplificata è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della regione interessata, per una durata massima di sette anni, rinnovabile fino a un massimo di ulteriori sette anni. La proposta è corredata di un piano di sviluppo strategico, specificando la delimitazione delle zone interessate in coerenza con le zone portuali.

64. Le nuove imprese e quelle già esistenti che operano nella Zona logistica semplificata fruiscono delle agevolazioni e semplificazioni di cui all'art. 5, commi 1, 2 limitatamente alle zone ammissibili agli aiuti a finalità regionale a norma dell'art. 107, paragrafo 3, lettera c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2-bis, 3 4 e 6 del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2017, n. 123.

65. Per l'istituzione delle Zone logistiche semplificate si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alla procedura di istituzione delle Zone economiche speciali previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2017, n. 123. 66. All'art. 1, comma 618, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, sono apportate le seguenti modificazioni: a) le parole: «Il Commissario di governo per il Friuli-Venezia Giulia» sono sostituite dalle seguenti: «Il presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale b) dopo le parole: « di punto franco» sono inserite le seguenti: "ai sensi dell'allegato VIII del Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, reso esecutivo dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430, ratificato ai sensi della l. 25 novembre 1952 n. 3054".

65-bis. Agli oneri derivanti dal comma 64, valutati in 20 milioni di euro negli anni 2020, 2021 e 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione-programmazione 2014-2020 di cui all'art. 1, comma 6, della l. 27 dicembre 2013, n. 147.

65-ter. Nell'ambito della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne, presso il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito un fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali con una dotazione di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022. Il fondo è ripartito tra i comuni presenti nelle aree interne con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, che ne stabilisce termini e modalità di accesso e rendicontazione.

65-quater. Agli oneri derivanti dal comma 65-ter si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione – programmazione 2014-2020 di cui all'art. 1, comma 6, della l. 27 dicembre 2013, n. 147.

Si trattava, dunque, in un primo momento, di istituire zone franche a burocrazia zero per l'attrazione di investimenti. L'istituzione di tale misura, che sembrava essere una versione light delle ZES del Sud, ha generato un dibattito. Prima della recente legge di bilancio, le ZLS avevano le stesse semplificazioni fiscali e burocratiche delle ZES, salvo il credito di imposta (che tra l'altro, era una misura già esistente e finanziata con i fondi strutturali europei e non con fondi ordinari nazionali).



Con la legge di Bilancio 2020, viene quindi modificato il regime delle zone logistiche semplificate (ZLS) introdotto con la legge di Bilancio 2018, prevedendo che lo sviluppo di nuovi investimenti debba essere favorito **nelle aree portuali delle regioni più sviluppate per le quali sono ammissibili deroghe alla normativa che vieta gli aiuti di Stato** (cfr. la Carta italiana degli aiuti a finalità regionale applicabile dall'1.1.2017 al 31.12.2020), stabilendo che le nuove imprese e quelle già esistenti che operano nella ZLS, oltre a fruire di alcune delle procedure semplificate di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, quali:

- la riduzione di un terzo dei termini per specifici procedimenti amministrativi, trascorsi i quali trova applicazione l'istituto del silenzio assenso;
- la previsione di uno sportello unico disponibile in formato digitale e almeno in una lingua diversa dall'italiano;
- l'istituzione di una Cabina di regia;
- l'istituzione nelle zone in argomento di aree doganali intercluse che consentono di operare, per le merci importate o da esportare, in regime di sospensione d'imposta ai fini IVA;
- le ZLS potranno fruire in determinate condizioni (porto di importanza europea così come definito dal Regolamento TEN-T; aree ammissibili alle deroghe alla normativa che vieta gli aiuti di Stato) anche delle "agevolazioni" previste dall'art. 5, comma 2 del d.l. n. 91/2017 e cioè, in relazione agli investimenti effettuati, il riconoscimento del credito d'imposta di cui all'art. 1, commi 98 e seguenti, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 (concesso a fronte dell'acquisto di beni strumentali destinate a strutture produttive ubicate al Sud). Il credito di imposta è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2022 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro.

Con la legge di Bilancio 2020 si introduce il comma 65-*bis* nell'art. 1, della l. n. 205/2017 che prevede la copertura di un onere, valutato in 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la Coesione 2014-2020, di cui all'art. 1, comma 6, della l. n. 147/2013.

Viene inoltre previsto un fondo di sostegno alle attività economiche artigianali e commerciali con una dotazione di 30 milioni di euro per gli anni 2020, 2021 e 2022 nell'ambito della Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne, che viene ripartito tra i comuni rientranti nelle aree interne con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dal Ministro del Sud e della coesione territoriale, che ne stabilisce termini e modalità di accesso e rendicontazione.

Con la Legge di Bilancio 2020, così come confermato dal Piano Sud 2030, dunque, si assiste:

- all'estensione del credito di imposta ZES fino al 2022 (per cui sono appostati 100 milioni di Fondo di Sviluppo e Coesione);
- all'istituzione di un Commissario Straordinario di Governo per ogni ZES, che dovrebbe garantire indirizzo unitario e un cambio di passo nell'attuazione della misura;
- all'istituzione nei porti del Centro-Nord delle Zone Logistiche Speciali «rafforzate», sostanzialmente equiparate alle ZES.



Sembra riconfermarsi, in ogni caso la tendenza che al Sud la spesa dei fondi strutturali comunitari diventa sostitutiva e non aggiuntiva della spesa ordinaria, riducendo così la sua efficacia complessiva.

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

4. La legge sulla semplificazione amministrativa e le misure previste

A circa un anno dal decreto di istituzione delle ZES, è maturata la previsione delle misure di semplificazione amministrativa, con d.l. 135/2018 convertito in l. 12/2019.

Le misure previste sono le seguenti:

1. riduzione generale di un terzo dei termini procedurali previsti, in via generale, dagli articoli 2 e 19 (SCIA) della l. 241/1990 e, in particolare, di quelli relativi a valutazione di impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS), autorizzazione integrata ambientale (AIA), autorizzazione unica ambientale (AUA), autorizzazione paesaggistica, permesso di costruire, concessioni demaniali portuali;
2. riduzione alla metà dei termini della conferenza di servizi semplificata;
3. il Comitato di indirizzo della ZES assicura il raccordo tra i SUAP e lo sportello unico amministrativo (SUA) delle Autorità Portuali (l. 84/1994), che opera quale responsabile unico del procedimento per la fase di insediamento, realizzazione e svolgimento dell'attività economica nella ZES.

Tra i fattori di semplificazione strategici per l'agevolazione degli investimenti in area ZES emergono dunque:

1. la definizione di un modello di governance chiaro, preciso e sostenibile, nel quale tutti gli attori pubblici sanno quali sono i rispettivi compiti e responsabilità;
2. la concentrazione organizzativa, che individua un unico soggetto al quale conferire la funzione e la competenza esclusiva per il rilascio dell'AU-ZES;
3. la stipula di convenzioni tra la Regione e gli enti coinvolti nella gestione del procedimento unico, finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo di cui sopra;
4. la standardizzazione della modulistica necessaria alle imprese per la presentazione delle pratiche;
5. l'interoperabilità tra le piattaforme telematiche utilizzate dai SUAP e altri sistemi informatici utilizzati da enti pubblici nazionali e locali.

Le criticità più diffusamente riscontrate nell'attuazione delle ZES vi sono, infatti:

1. l'eccessiva complessità e durata di alcuni fondamentali procedimenti di interesse per le imprese che intendono localizzarsi in area ZES, tra cui le autorizzazioni ambientali e i permessi di costruire;
2. la coesistenza di diversi organismi, sia a livello nazionale che locale, coinvolti nelle procedure amministrative richieste per avviare e condurre un'impresa e con compiti non sempre ben definiti;



3. la previsione di permessi aggiuntivi per particolari tipologie di attività con impatti ambientali negativi la scarsa conoscenza, da parte di molti operatori pubblici, delle norme di semplificazione nazionali e regionali.

5. La prima proposta di ZES della Regione Campania

In questa parte si intende, appunto, mostrare lo stato di attuazione delle ZES nelle regioni in transizione, in particolare la Campania.

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

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

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

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

- il demanio portuale e le aree retro-portuali di Napoli, con i territori a vocazione industriale di Napoli-Est;
- la direttrice che parte dal Porto di Napoli e comprende gli interporti di Marcianise e di Nola con le proprie estensioni di sviluppo nelle relative aree ASI di Caserta e Napoli;
- l'Area di Bagnoli e della ex Nato;
- il demanio portuale di Castellammare con le proprie estensioni di sviluppo nella relativa area industriale;
- il demanio portuale e le aree retro-portuali di Salerno, con l'agglomerato industriale di Salerno e l'area industriale dell'agro nocerino-sarnese;
- la direttrice che va dal Porto di Salerno verso le aree industriali e logistiche di Pontecagnano, Battipaglia ed Eboli;
- l'area industriale e logistica della Valle Ufita.

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



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

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

- a. esenzione dalle imposte sui redditi (IRES) per i primi 3 periodi di imposta;
- b. esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per i primi 3 periodi di imposta;

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

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

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

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

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



Tali interventi erano:

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

Secondo la D.G.R. n. 720 "l'amministrazione e la gestione della Zona Economica Speciale, ferme restando le competenze che la normativa nazionale e comunitaria attribuiscono all'Autorità di Sistema Portuale del Tirreno Centrale, all'Autorità doganale o ad altre Autorità, saranno affidate ad una Società di gestione individuata ai sensi d.lgs n. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione



pubblica) nell'ambito della quale sarà garantita la presenza istituzionale delle amministrazioni coinvolte".

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

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

Vista questa proposta così articolata, risalente al periodo antecedente l'emanazione del Decreto Sud per l'avvio delle zone economiche speciali, la Campania e la Puglia si prospettavano tra le prime aree a decollare. I porti del Mezzogiorno, che hanno in carico il 50% del traffico totale in Italia, sembravano così al centro di nuove opportunità.

"La connessione tra le infrastrutture marittime e l'industria è fondamentale per una regione come la Campania che fa viaggiare via mare quasi il 50% del suo export; la ZES è proprio uno strumento al servizio dell'export in quanto riesce a dare alle imprese agevolazioni fiscali, doganali e burocratiche per assicurare al territorio una grande proiezione internazionale": così si legge in una delle principali testate giornalistiche (cfr. anche "Sud, zone speciali: il decreto ora è operativo" su Il Mattino del 28/2/2018).

A seguito del Decreto Mezzogiorno, e in particolare, a seguito della pubblicazione del Regolamento sulle ZES con D.P.C.M. n. 12 del 25 gennaio 2018, la Regione Campania ha organizzato il 9 febbraio 2018 una riunione con il partenariato individuato, che comprende numerosi soggetti quali: le Università della Campania, i Consorzi ASI per le province campane, l'Interporto Campano spa, l'Interporto Sud Europa, la GESAC spa (Gestione servizi aeroporti campani) e l'Aeroporto di Salerno Costa d'Amalfi spa, Confindustria, Confcommercio, Assologistica, Anasped, Assiterminal e,



naturalmente, l'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Centrale. Tale riunione era finalizzata alla presentazione delle agevolazioni effettivamente previste per le imprese e per raccogliere eventuali commenti e proposte per la redazione del piano di sviluppo strategico, essenziale per poter ottenere il decreto di riconoscimento della ZES.

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

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

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

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

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

La novità nel panorama delle agevolazioni delle ZES, sembra dunque essere la riduzione degli oneri IRAP che ammonterebbero a circa il 3,9% dell'imponibile.

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

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



significare anche che occorrerà ridefinire la parte della proposta della Regione del dicembre 2016, in cui, invece, si prevedeva che la gestione fosse affidata ad una Società di gestione individuata ai sensi d.lgs n. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica).

6. Il Piano strategico della ZES Campania¹

Con DGR 175/2018 la Regione Campania ha approvato la Proposta di Piano di sviluppo strategico, in attuazione di quanto previsto dall'art. 4 del d.l. 20 giugno 2017 n. 91, con D.G.R. Campania n. 175 del 28 marzo 2018 (pubblicata sul BURC n. 26 del 29 marzo 2018).

6.1. Le aree individuate

Il perimetro della Zona Economica Speciale comprende le seguenti aree presentate nella tabella che segue.

Tabella 1 - Aree ZES individuate nella Proposta di Piano strategico approvato con D.G.R. 175/2018 in Campania e loro estensione in ettari

TIPOLOGIA	AREE	ESTENSIONE (ha)
Porti	Napoli	158
	Salerno	37,87
	Castellammare di Stabia	25,53
Interporti	Sud Europa (Marcianise/Maddaloni)	347,8
	Campano	155
Aeroporti	Napoli Capodichino	53,68
	Salerno-Costa d'Amalfi	20,32
Agglomerati industriali (ASI)	Acerra (NA)	298
	Arzano-Casoria-Frattamaggiore (NA)	162,19
	Caivano (NA)	291,17
	Foce Sarno (NA)	206,14
	Marigliano – Nola (NA)	297
	Pomigliano (NA)	308,75
	Calaggio (AV)	36,50
	Pianodardine (AV)	294
	Valle Ufita (AV)	237,25
	Ponte Valentino - stralcio (BN)	113,7
	Aversa Nord – stralcio (CE)	294
	Marcianise - San Marco (CE)	550
	Battipaglia (SA)	340
	Fisciano – Mercato San Severino (SA)	168,5
	Salerno (SA)	356
Altre aree industriali e logistiche	Bagnoli – Coroglio (NA)	32,57
	Napoli Est (NA)	168,82
	Piattaforma Contrada Olivola (BN)	41,45
	Area PIP Nocera Inferiore (SA) "Fosso imperatore"	54,59
	Area PIP di Sarno (SA) "Ingegno"	95
	Area PIP Nautico di Salerno	8,09
	Castel San Giorgio (SA)	2,3
	TOTALE ETTARI CANDIDATI	5.154,22

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

¹ Il Piano strategico della ZES Campania è stato oggetto di un primo approfondimento nel Documento "Zone economiche speciali e zone logistiche semplificate. Misure per lo sviluppo dei porti ed elementi per una valutazione di impatto" Documento di ricerca a cura di Valeria Aniello, *CNDCEC del 29 maggio 2018*. Se ne richiamano qui gli elementi essenziali con gli aggiornamenti resisi disponibili.



6.2. Le misure agevolative previste

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

Tabella 2 - Le agevolazioni finanziarie e fiscali previste nella Proposta di Piano strategico campano

	FORNITORE DI FINANZIAMENTO	QUOTA NAZIONALE (IN M/EURO)	QUOTA REGIONALE (IN M/EURO)	IMPORTO TOTALE	STATO DI ATTUAZIONE
Strumenti nazionali cofinanziati con risorse regionali					
Contratti di sviluppo d.l. 112 del 25 giugno 2008	FSC 2014-20/MISE	175	150	325	progettazione in overbooking per 300 M/euro
Credito di imposta per investimenti l. 208 del 28 dicembre 2015	PON e POR FESR 2014-20	163	25	188	finanziate iniziative per 186 M/euro
Interventi L. 181/1989 per aree di crisi non complessa, destinati ai territori individuati con D.M. 4/8/2016	POC Campania 2014-20/MISE	67.6	215	215	programmazione di ulteriori 15 M/euro perché le risorse sono state tutte utilizzate
Interventi L. 181/1989 per aree di crisi complessa, destinati ai territori individuati con D.M. 22/11/2017	-	-	-	-	
Incentivi per l'assunzione di lavoratori svantaggiati (decontribuzione) (Legge di stabilità n. 208 del 28/12/2015)	POR FSE 2014-20	-	50	-	le risorse sono esaurite con un bando 2016
Interventi per l'efficienza energetica	POR FESR 2014-20	-	17,388	-	le risorse sono esaurite con un bando 2016. Si prevede un rifinanziamento per il 2018 per 11 M/euro
Strumenti a diretta competenza regionale					
Agevolazioni per la riduzione degli oneri IRAP	FSC 2014-20/ misura decontribuzione	-	800	800	da attuare. La dotazione si riferisce alle annualità 2016-18
Misure per start up innovative e defiscalizzazione IRAP	POR FESR 2014-20	-	2,5	2,5	la dotazione si riferisce alle annualità 2016-2018
Programma Campania IN.HUB	POR FSE 2014-20	-	4	4	da attuare nel 2018
Erasmus per start up	POR FSE 2014-20	-	1,8	1,8	triennio 2017-19
Campania start up innovativa	POR FESR 2014-20	-	15	15	bando già pubblicato a giugno 2017



	FONTI DI FINANZIAMENTO	QUOTA NAZIONALE (IN M/EURO)	QUOTA REGIONALE (IN M/EURO)	IMPORTO TOTALE	STATO DI ATTUAZIONE
Incentivi per attività di trasferimento tecnologico e prima industrializzazione	POR FESR 2014-20	-	50	50	bandi di prossima pubblicazione
Incentivi per l'innovazione dei processi produttivi	POR FESR 2014-20	-	15	15	Risorse programmate per il 2018
Strumenti per il rafforzamento delle infrastrutture e delle capacità di RS&I in ambito salute dell'uomo	POR FESR 2014-20	-	100	100	bando già pubblicato a luglio 2017
Piattaforma <i>open innovation</i>	POR FESR 2014-20	-	5	5	Risorse programmate per il 2018
Valorizzazione del capitale umano e tech transfer	POR FSE 2014-20	-	24,7	24,7	Risorse in parte già utilizzate
Contratti di programma regionali	FSC 2014-20	-	-	-	Risorse richieste al FSC
Strumenti finanziari	PO FESR 2014-20	-	90	90	In parte attuata per 30 M/euro su bando Jeremy

Fonte: elaborazione su dati della Proposta di Piano

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

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

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

6.3. Le misure di semplificazione amministrativa

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

1. individuazione espressa dei termini, fino a novanta giorni, per la conclusione dei procedimenti amministrativi di propria competenza. I procedimenti per i quali non siano stati fissati i termini di



conclusione si perfezionano secondo la regola generale di 30 giorni. Con regolamento regionale 29 marzo 2016, n. 2 “Regolamento di attuazione dell’art. 9 della l.r. 14 ottobre 2015, n. 11” sono stati definiti i termini di 224 procedimenti amministrativi;

2. divieto per la pubblica amministrazione regionale di richiedere documenti di cui la stessa o altra P.A. sia già in possesso. La norma è sanzionata con una apposita previsione normativa che prevede la riduzione del trattamento economico accessorio o della indennità di risultato del dipendente;
3. la reperibilità di tutte le informazioni necessarie alla presentazione delle istanze, attraverso l’attuazione del programma denominato “La Regione in un click”. Con Delibera di Giunta regionale del 24 novembre 2015, n. 606 è stata dato avvio al suddetto programma;
4. istituzione di un apposito sportello regionale (Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive SURAP), al fine di semplificare e rendere concretamente possibile l’apertura di una nuova impresa in tempi certi e brevi. La Delibera di Giunta regionale del 27 ottobre 2015 n. 515 ha istituito una U.O.D. “Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive”.

6.4. Gli interventi infrastrutturali a supporto

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

Nella versione definitiva della proposta approvata con la D.G.R. 175/2018 sono definiti come significativi gli interventi di:

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

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

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



6.5. Governance della ZES

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

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

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

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

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



La Regione Campania, infatti, con la Proposta di Piano ha inteso delegare a una Struttura di Missione buona parte delle funzioni di raccordo con il territorio e le imprese per l'avvio e la gestione delle iniziative in area ZES, assicurando l'acquisizione delle istanze e della relativa documentazione nonché le istruttorie, in raccordo con il SURAP (sportello unico per le attività produttive).

È notizia recente la nomina dei rappresentanti del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti nel Comitato di Indirizzo previsto nel decreto.

7. Lo stato di attuazione della ZES Campania

La Zona Economica Speciale della Campania, approvata con DPCM dell'11 maggio 2018 ha avviato il suo processo di attuazione con l'insediamento del Comitato di Indirizzo avvenuto il 19 ottobre 2018. Il regolamento interno di funzionamento prevede una periodicità delle riunioni almeno trimestrale, nonché la pubblicità degli atti delle sedute, per chiunque abbia un interesse giuridicamente rilevante, delle convocazioni e delle deliberazioni assunte in un'apposita sezione del sito *web* istituzionale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale.

La Regione Campania ha provveduto ad istituire la Cabina di Regia con i Decreti Presidenziali n. 149 del 26 settembre 2018 e n. 200 del 21 dicembre 2018, rimarcandone l'essenza di luogo di definizione della strategia di competenza regionale sulla ZES e di raccordo con il Comitato di Indirizzo. In altri termini l'obiettivo di concertazione e condivisione, con i principali *stakeholders* territoriali, della programmazione di dettaglio e delle linee strategiche individuate nel Piano di Sviluppo, nonché del controllo concomitante finalizzato all'individuazione degli opportuni correttivi a garanzia dell'efficacia degli interventi, dovrebbe trovare in questo organismo collegiale il principale strumento di attuazione.

Le istituzioni e gli altri Enti chiamati a partecipare sono i seguenti: Confindustria Campania, Organizzazioni Sindacali dei lavoratori, Unioncamere, ANCI per gli EE.LL., Consorzi ASI, Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno Centrale, Aeroporti, Interporti.

Ad essi si affiancano le articolazioni organizzative della Giunta Regionale interessate *ratione materiae*: il Presidente della Giunta Regionale che la presiede, l'Assessore all'Urbanistica, l'Assessore alle Attività produttive e il Capo di Gabinetto. Su invito del Presidente un rappresentante del Comitato Universitario regionale ed altri esperti del mondo accademico.

La prima riunione di insediamento si è tenuta il 28.01.2019, rappresentando alle istituzioni locali ed a tutti i portatori di interesse come nodi cruciali per la messa a regime della ZES i principali strumenti agevolativi nazionali cofinanziati dalla Regione Campania previsti dal Piano di Sviluppo Strategico (Contratti di Sviluppo, Credito di Imposta per investimenti, Interventi per il rilancio di Aree di crisi Industriale, Efficienza energetica delle PMI attraverso diagnosi energetiche e sistemi di gestione conformi alle norme ISO 50001) ed il perimetro delle misure di semplificazione amministrativa concretamente attuabili.



Il Piano di Sviluppo Strategico, alla sezione “modalità e strumenti della governance della Zes”, aveva previsto strumenti dedicati che garantissero:

- a. il coordinamento tra i livelli di governo locale, regionale e nazionale coinvolti;
- b. la gestione efficace ed efficiente degli interventi di competenza regionale;
- c. la verifica dei profili di legalità attraverso accordi con le Prefetture;
- d. la consultazione periodica degli enti locali, delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali.

A quasi due anni dall’approvazione, per ciascun obiettivo proposto, sono state messe in campo diverse iniziative.

Coordinamento con gli incentivi nazionali

Nell’ambito del gruppo di coordinamento interregionale ZES-ZLS e ai sensi di quanto previsto dall’art. 3 della l.r. n. 12/2019, la Regione Campania ha aderito alla proposta di protocollo presentata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l’individuazione di ulteriori procedure semplificate e regimi procedurali speciali, tra le quali una disposizione legislativa che consente alle Regioni di utilizzare la leva fiscale sulle aliquote IRAP, così da poter valorizzare al massimo le opportunità di sviluppo offerte assicurando ai nuovi insediamenti produttivi l’abbattimento quasi totale del debito fiscale per un primo periodo di attività. Ciò in linea con quanto previsto dal Disegno di legge 1149 del 28 settembre 2018 “Disposizioni concernenti la disciplina delle Zone Economiche Speciali ed estensione dei benefici fiscali alle zone logistiche semplificate”.

Il Dipartimento per le Politiche di Coesione, ai fini dell’applicazione dell’agevolazione prevista per il credito d’imposta, ha richiesto una corrispondenza univoca tra i dati identificativi dell’investimento presenti nel Modello di comunicazione dell’Agenzia delle Entrate e le porzioni di territorio rientranti nelle ZES. Pertanto, la Regione Campania ha provveduto a predisporre l’elenco delle particelle catastali totalmente incluse e di quelle parzialmente incluse, nonché a rendere operativo per le imprese un servizio per la verifica puntuale dell’appartenenza o meno dell’investimento all’area Zes, da rendere poi disponibile per l’Agenzia delle Entrate.

Al protocollo dell’Agenzia delle Entrate risultano acquisite le prime istanze.

In attuazione di quanto previsto nel Piano di Sviluppo Strategico, relativamente al supporto a favore di sistemi e sottosistemi di impresa che, in una logica di filiera, consentano, sia di valorizzare le esistenze produttive locali, sia di sviluppare nuovi insediamenti industriali per la realizzazione di prodotti innovativi e di attrarre investimenti esteri, con la D.G.R. n. 313 del 9 luglio 2019 sono state finalizzate alle ZES ulteriori risorse provenienti dai rientri del “Fondo regionale per lo sviluppo delle PMI campane” e dell’iniziativa Jeremie Campania.

- I. Interventi di attrazione e promozione del tessuto imprenditoriale campano per € 1.600.000, di cui € 1.000.000 a valere sui rientri dell’iniziativa Jeremie;
- II. Alleggerimento del carico fiscale IRAP per € 32.000.000, di cui € 19.000.000 a valere sui rientri dell’iniziativa Jeremie;



- III. Fondo per la crescita sostenibile per progetti di ricerca volti all'innovazione di processo e di prodotto per € 4.099.000 di cui € 3.000.000 a valere sui rientri generati dal Fondo regionale per lo sviluppo delle PMI campane.

Con D.G.R. n. 338 del 18 luglio 2019 e la successiva D.G.R. n. 508 del 22 ottobre 2019, è stato approvato lo Schema di Addendum all'Accordo di Programma con il MISE e INVITALIA sottoscritto a giugno 2017, che incrementa la dotazione finanziaria dei Contratti di Sviluppo.

Il Memorandum of Understanding ("MoU") approvato con la D.G.R. n. 196/2019 ha esplicitato le forme di collaborazione tra la Banca Europea per gli Investimenti e la Regione, nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 al fine di massimizzare i risultati sul territorio degli interventi delle politiche pubbliche, mirando soprattutto a realizzare sinergie tra gli strumenti e le politiche già attivate, dando priorità alle ZES.

Con la D.G.R. n. 206/2019 sono state programmate risorse per 91 milioni di euro per l'attivazione di uno strumento regionale di agevolazione a favore di progetti complessi attuato attraverso le modalità della procedura negoziale, volto ad accrescere la competitività delle filiere strategiche (aerospazio, automotive, cantieristica, agroalimentare, moda, biotecnologie, energia e ambiente) dando priorità a progetti che insistono nelle aree di crisi complessa e coerenti con lo sviluppo dell'area ZES. Nelle more della definizione del Piano di Riconversione e Riqualificazione Industriale (PRRI) si ritiene opportuno anticipare un intervento a favore di grandi progetti di investimento su cui far convergere anche l'iniziale programmazione di risorse per 23 milioni di euro di cui alla D.G.R. 110/2018.

Con la D.G.R. n. 82/2019 sono stati stanziati 20 milioni di euro per l'attivazione di interventi in favore delle imprese, in coerenza con quelli ammissibili sul POR FESR, volti a sostenere piani di investimento aziendali per l'efficientamento energetico sia delle PMI che delle grandi imprese. In coerenza con quanto previsto con la D.G.R. 82/2019, che destina altri 13 milioni di euro sempre per l'attivazione di misure volte alla riduzione dei consumi energetici degli agglomerati produttivi inclusi nelle aree di sviluppo industriale, con priorità agli investimenti ricadenti nelle aree Zes.

Ugualmente priorità alle ZES è stata assicurata nella Direttiva sulla banda ultralarga e nello stanziamento per le infrastrutture di circa 550 milioni di euro.

La ripermimetrazione dell'area e le misure di semplificazione amministrativa

Con D.G.R. n. 327 del 6 agosto 2019 la Giunta ha preso atto dell'esigenza di ripermimetrazione della ZES, demandando ai competenti uffici dell'amministrazione la predisposizione di una proposta che raccogliesse le numerose richieste provenienti dai territori.

Con D.G.R. n. 389 del 6 agosto 2019 è stato approvato il Protocollo d'intesa per lo sviluppo delle aree PIP in Irpinia, sottoscritto dalla Regione Campania, dal Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Avellino e quaranta comuni della provincia di Avellino. Saranno assegnati all'ASI settecento ettari per nuove fabbriche in Irpinia dai Comuni aderenti. Il Protocollo "pilota" in coerenza con la programmazione regionale individua come priorità il rilancio degli agglomerati industriali, da supportare con lo snellimento e accelerazione delle procedure di insediamento dei nuovi investimenti,



la promozione di azioni sinergiche per l'attrazione di nuovi investimenti, l'assistenza agli investitori e l'animazione territoriale, estendendo ai Comuni che non rientrano nelle aree ZES previste dal Piano i benefici generati dal percorso attuativo.

Il Consorzio per le Aree di sviluppo Industriale di Avellino si è fatto promotore di un'azione concertata, mirata allo sviluppo di condizioni favorevoli al rafforzamento della capacità di attrarre investimenti nazionali ed internazionali, che trae spunto da diverse peculiari circostanze:

- individuazione da parte del CIPE della direttrice ferroviaria Napoli – Bari - Lecce - Taranto tra le infrastrutture strategiche del Piano Nazionale per il Sud;
- inserimento di gran parte dei comuni della provincia di Avellino nella proposta selettiva delle aree di crisi non complessa di cui alla D.G.R. 604/2016;
- il Protocollo d'intesa già sottoscritto nel 2018 tra Regione Campania, Invitalia e Unione dei Comuni "Terre dell'Ufita" per il rilancio del sistema economico-industriale;
- l'inserimento degli agglomerati industriali di valle dell'Ufita, Calaggio e Pianodardine tra quelli ricompresi nel Piano della ZES Campania.

In esecuzione di quanto disposto alla lettera e, comma 1, art. 6 del DPCM 12/2018 le Regioni sono tenute all'individuazione delle semplificazioni amministrative di propria competenza per la realizzazione degli investimenti che si impegnano ad adottare per le iniziative imprenditoriali localizzate nella ZES. Una chiave di lettura importante da assumere nella verifica dello stato dell'arte in Campania è quella fornita dal D.G.R. n. 160 del 2010 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico delle attività produttive) che distingue a tale proposito:

- le semplificazioni del processo;
- le semplificazioni del procedimento;
- le semplificazioni dei termini.

Con la l.r. n. 16 del 7 agosto 2019, in attuazione del d.l. n. 135 del 14 dicembre 2018, sono state introdotte norme per la semplificazione normativa ed amministrativa specifiche per la Zes (art. 7) riconducibili essenzialmente alle prime due tipologie di semplificazione.

È stato previsto un procedimento unico telematico per adempiere alle richieste di localizzazione delle imprese con i conseguenti gli obblighi di cooperazione e collaborazione posti in capo alle Amministrazioni procedenti. Il responsabile unico di procedimento per tutte le attività afferenti l'insediamento e lo svolgimento di iniziative economiche all'interno delle aree ZES è stato individuato nel Sportello Unico Attività produttive dell'Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno Centrale (art. 15-bis l. 28 gennaio 1994 n. 84). La modalità operativa prevista è esclusivamente quella digitale assicurata dalla piattaforma informatica dell'Unione Camerale www.impresainungiorno.gov.it, nel rispetto degli requisiti tecnici definiti dall'art. 5 del d.l. n. 91/2017 e D.P.R. n. 160/2010 al fine di realizzare in via definitiva, in base alle normative di settore, il livello di servizio omogeneo di riferimento sul territorio regionale per tutte le Pubbliche Amministrazioni. Il coordinamento delle strutture amministrative regionali e degli enti strumentali regionali, finalizzato alla definizione di una



posizione unica per la Regione è assicurato dal SURAP, che assume la rappresentanza unica regionale nelle conferenze di servizio.

Il ruolo di coordinamento e di supporto assicurato alla Regione Campania viene sancito attraverso la previsione per ciascun Ente coinvolto nel procedimento unico telematico fornisca ai competenti uffici regionali: la normativa nazionale e regionale di riferimento, la modulistica prevista, l'elenco di tutti i documenti necessari all'avvio del procedimento, il work – flow di dettaglio per la fase istruttoria, i termini di conclusione previsti, la previsione eventuale del silenzio assenso, la casistica di applicazione del procedimento, note, osservazioni e link istituzionali ritenuti utili.

La piattaforma informatica realizzata dalle Camere di Commercio www.impresainungiorno.gov.it, garantisce la compliance con quanto previsto dal D.P.R. n. 160/2010 sull'obbligo telematico per l'invio e la gestione delle pratiche di autorizzazione amministrativa, nonché l'aggiornamento normativo continuo a tutti i provvedimenti assunti a livello nazionale.

Il principale beneficio offerto alle imprese è l'operatività standardizzata in conseguenza di un ambiente telematico di "front office" unico su tutto il territorio nazionale e la completa omogeneità dei contenuti su base regionale, in quanto nel rispetto dell'autonomia regolamentare gli stessi sono integrati e personalizzati sulla base delle disposizioni regionali e resi disponibili a tutti i SUAP operanti sul territorio regionale.

A livello nazionale, a maggio 2019, circa 3818 SUAP si avvalgono dell'ambiente telematico messo a disposizione dall'Unione Camerale su un totale di SUAP pari a 7914. Con riferimento specifico alla Campania, la diffusione dello strumento è ugualmente significativo in quanto 352 Comuni hanno già aderito al SUAP Camerale (circa il 70%) e oltre la metà dei Comuni inclusi nel perimetro ZES utilizza il portale presso il proprio SUAP.

L'imprenditore che accede con credenziali digitali (CNS e SPID) viene guidato nella preparazione di un adempimento, di cui può monitorare lo stato di avanzamento; mentre i Comuni attraverso questi sportelli digitali possono esercitare i propri ruoli amministrativi interconnessi con gli altri Enti terzi e con le imprese, scegliendo il livello di integrazione più congeniale con il proprio back office (inoltre a mezzo pec per una successiva lavorazione tradizionale e cartacea, fino alla scrivania digitale per ciascun RUP).

Un significativo livello di efficienza della Pubblica Amministrazione si verrà a configurare con la messa a regime della rete digitale e dell'applicativo che consentirà:

- la disponibilità on line delle conferenze di servizio;
- il monitoraggio in trasparenza di tutte le attività poste in essere dai SUAP;
- il collegamento nativo con il Registro delle Imprese ed il Fascicolo d'impresa;
- l'abilitazione al bollo digitale e per il collegamento a pagoPA, che consente agli utenti di pagare tutto quanto afferisce a diritti, imposte ed oneri previsti per ciascun procedimento amministrativo.



L'individuazione dell'ambiente informatico da condividere costituisce un primo elemento di concretezza del provvedimento di semplificazione amministrativa adottato, in quanto proprio l'interoperabilità e l'omogeneità del linguaggio è il presupposto necessario, nonché il fattore discriminante per garantire il diritto alle imprese ad operare in un quadro normativo certo e semplificato.

Il portale si configura come collante tra i tre soggetti protagonisti a diverso titolo dell'attuazione della ZES Campania, interagendo con il portale utilizzato dal SURAP ed i portali già realizzati dagli enti locali a supporto dei SUAP, in linea con quanto già disposto all'art. 20 della l.r. 11/2015:

- l'Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno Centrale, che dovrà configurare nell'ambito della propria struttura organizzativa "Sportello Unico Attività" il presidio assegnato dalla normativa regionale sui processi/procedimenti di insediamento, realizzazione e svolgimento di attività economiche afferenti alla Zes, oltre ai processi/procedimenti amministrativi di tradizionale attribuzione per competenza;
- i Comuni, che dovranno assicurare nell'ambito delle proprie strutture organizzative "Sportello Unico Attività Produttive" le attività di collaborazione e supporto alle strutture regionali competenti per le iniziative di promozione ed attrazione degli investimenti, nonché di fornitura di pareri ed atti di assenso propri necessari allo svolgimento dei procedimenti amministrativi ZES riferiti a porzioni di territorio di competenza;
- lo Sportello Unico Regionale Attività Produttive che, in quanto strumento di programmazione e semplificazione del sistema produttivo per giusta competenza di cui all'art. 23 comma 2 del d.lgs. n. 112/98, dovrà impegnarsi nella promozione delle migliori condizioni di raccordo istituzionale e di contesto favorevoli all'insediamento delle imprese ed alla crescita del sistema produttivo, concentrandosi per le ZES sulle attività di coordinamento e marketing territoriale, nonché di supporto ai SUAP comunali in aderenza al principio di solidarietà istituzionale.

Ulteriori garanzie di concretezza afferenti alla soluzione tecnologica individuata, che però ad oggi non risultano ancora acquisite, sono da individuare:

- nell'interoperabilità in cooperazione applicativa con il sistema delle Camere di Commercio per l'aggiornamento dei fascicoli d'impresa attraverso la trasmissione automatica da parte dei SUAP comunali al REA (Repertorio Economico Amministrativo), che abbatte ulteriormente i tempi e semplifica la gestione dei procedimenti e soprattutto assicura ai SUAP la piena aderenza del proprio operato alle norme vigenti;
- nell'armonizzazione e la digitalizzazione delle procedure dell'Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno Centrale con le disposizioni del D.P.R. n. 160/2010 e del CAD, in primo luogo la configurazione telematica e dematerializzata del procedimento complesso di insediamento di un'attività imprenditoriale con il rilascio della concessione demaniale in area portuale.

La l.r. n. 16 del 7 agosto 2019 individua inoltre la Regione Campania come promotrice di convenzioni ed accordi tra diverse istituzioni, per assicurare l'uniforme applicazione del modello organizzativo da parte di tutti i soggetti ai fini dell'efficacia del sistema di governance progettato: accanto alla piattaforma informatica/informativa occorre assicurare l'unicità di conduzione e la semplificazione di tutte le procedure inerenti l'insediamento, lo sviluppo e l'espansione degli impianti produttivi di beni e servizi ricadenti nell'area ZES. A tale scopo è stato predisposto e condiviso con l'Autorità Portuale ed



il Comitato d'Indirizzo lo schema di accordo, ai sensi dell'art. 15 della l. 241/90, tra tutti gli Enti coinvolti (EE.LL) nei procedimenti di insediamento produttivo in area ZES costituente il prerequisito per la tenuta della filiera istituzionale rispetto agli obiettivi di semplificazione amministrativa individuati. Ciò che si intende sperimentare e consolidare sono livelli crescenti di integrazione e coordinamento tra le rispettive funzioni amministrative e tecniche, al fine di assicurare prioritariamente per l'area ZES, ma con la prospettiva di capitalizzazione delle buone pratiche su tutto il territorio regionale, il rispetto di tutte le misure di semplificazione amministrativa previste dalla normativa nazionale e regionale, la condivisione di informazioni, processi, risorse e strumenti, per comunicare e veicolare adeguatamente tutte le opportunità di investimento ai soggetti potenzialmente interessati.

Dopo la modifica alla disciplina regionale riferita ai Consorzi ASI (art. 5 della l.r. 16/2019), prevista dal Piano di Sviluppo Strategico come presupposto alle azioni di supporto al riassetto delle aree industriali per una maggiore competitività, si è proseguito nelle azioni di supporto per uniformare e accelerare i procedimenti di assegnazione dei lotti negli agglomerati industriali predisponendo una proposta di schemi regolamentari omogenei per tutti i consorzi, che è stata sottoposta al vaglio del Comitato di Coordinamento dei Consorzi ASI.

Non meno rilevante l'iniziativa relativa alla ricognizione delle opportunità localizzative in ambito ZES, in attuazione di quanto previsto all'art. 6 della citata l.r. 16/2019, che assegna alla Regione Campania il compito di assicurare la piena conoscenza di ogni informazione relativa alle opportunità di investimento sul territorio regionale anche mediante il programma denominato "la regione in un click" e della sezione del portale regionale "come fare per". La rilevazione ha per oggetto aree/edifici a destinazione industriale, che non siano già occupate da attività d'impresa allo scopo di creare un database delle aree e degli edifici disponibili per l'insediamento di nuove attività imprenditoriali. Lo scopo è quello di soddisfare le richieste informative sulle possibili localizzazioni che possono giungere da nuovi potenziali investitori, nonché promuovere tali disponibilità localizzative attraverso azioni mirate di comunicazione. Ad oggi risulta completata la prima fase di ricognizione e mappatura relativa agli immobili e conseguenti lotti nella disponibilità diretta degli Enti Titolari/referenti per ciascuna particella Zes, mentre è in fase di completamento la seconda fase relativa agli immobili ed ai conseguenti lotti nella disponibilità dei privati. Allo scopo di facilitare la ricognizione delle aree e degli immobili nella disponibilità dei privati, la Regione Campania ha reso disponibile agli Enti Titolari/referenti lo schema di un Avviso esplorativo che, opportunamente integrato ed adeguato alla normativa in vigore al tempo dell'emissione, poteva essere eventualmente utilizzato.

La verifica dei profili di legalità attraverso accordi con le Prefetture

Risulta in fase avanzata formalizzazione il Protocollo di Legalità con le Prefetture, in qualità di autorità competenti in materia di sicurezza e legittimate alla sottoscrizione di accordi per le finalità di cui all'art. 176 del Codice dei Contratti Pubblici. L'intento di fondo è quello di predisporre alle necessarie e coordinate iniziative volte a prevenire, controllare e contrastare le ingerenze della criminalità organizzata, nonché garantire la trasparenza delle procedure di ammissione e di gestione ai regimi agevolati ed ai benefici previsti dalla ZES per le imprese. I controlli, i flussi informativi e le responsabilità



risulteranno declinate per rendere più efficace l'esercizio delle attività di prevenzione; sarà individuato un unico soggetto responsabile dell'acquisizione delle informazioni in qualità di stazione appaltante che, attraverso la previsione di dichiarazioni integrative e, soprattutto, precedenti alla stipula dei contratti, alimenterà una specifica banca dati ed anagrafe degli esecutori. Saranno previste sanzioni per le imprese, che oltre ad essere passibili di multe potranno incorrere nella risoluzione automatica del contratto, nonché l'estensione della disciplina dei controlli antimafia a tutta la filiera delle imprese, ossia a tutto il complesso dei soggetti che intervengono a qualunque titolo, in aderenza a quanto previsto dal d.l. 187/2010 e dagli indirizzi espressi dall'ANAC.

8. Suggerimenti per una buona attuazione

L'avvio delle ZES porta a delle riflessioni preliminari utili per poterle implementare al meglio.

Come osserva Maurizio D'Amico, membro dell'executive board di Femoza, la Federazione mondiale per le zone economiche speciali, *"l'Italia è l'unico Paese al mondo che, nell'introdurre le Zone economiche speciali (Zes) sul proprio territorio, anziché procedere all'emanazione di una legge organica, ha adottato un approccio immotivatamente minimale, dedicando ad hoc soltanto due articoli come corpus fondamentale, inseriti in un più ampio testo normativo avente un oggetto diverso (la crescita economica del sud Italia). Salvo poi essere state emanate norme successive, di Orango secondario e di rango primario, ma queste ultime contenute in testi normativi "omnibus" o comunque di diversa finalità, nonché, per di più, non emanando disposizioni di dettaglio (inutilmente attese) esaustivamente chiarificatrici della reale portata di alcuni incentivi proclamati nella norma base (ad esempio, questo è il caso delle semplificazioni amministrative).*

Il tutto ha prodotto uno stato di precarietà normativa "permanente", con conseguente generazione di una situazione di estrema confusione e incertezza operativa sia da parte degli enti territoriali tenuti all'iniziativa di richiesta di istituzione delle Zes e della redazione dei Piani di sviluppo strategico, sia da parte degli investitori, impossibilitati ad avere una chiara definizione ex ante dello scenario regolamentare ed operativo nel quale si accingono ad investire le proprie risorse economiche. Ciò è grave, perché talvolta anche soltanto l'esatta, chiara, compiuta e, soprattutto, stabile esposizione del novero dei diritti e dei doveri garantiti da una legge può fare la differenza nel rendere conveniente la realizzazione di un'attività di impresa e, quindi, nel fornire oggettivamente gli indicatori per una limpida prospettiva circa la redditività o meno di un investimento".

Inoltre lo stesso D'Amico afferma che se le ZES devono essere il traino logistico del *made in Italy*, vanno intese come strumenti di accelerazione dello sviluppo economico per eccellenza, e dunque dovrebbero dotarsi di un'Autorità Amministrativa Indipendente, con personale avente elevate qualificazioni, in grado di tutelare i plurimi e variegati (dal punto di vista tipologico) interessi pubblici e della collettività coinvolti nello specifico settore.

Le ZES, dunque, non sembrano istituire nuovi regimi agevolativi, quanto piuttosto sembrano declinare e indirizzare gli strumenti nazionali (credito d'imposta con elevazione dell'investimento massimo



ammissibile) e regionali esistenti (contratti di sviluppo, incentivi *start up*, etc.) nelle zone individuate, mettendo a sistema incentivi utili per i destinatari delle ZES e, recentemente, per le ZLS. Ciò non rileva da un punto di vista dell'efficacia, purché gli interventi siano adeguati ai fabbisogni e si inseriscano in maniera coordinata nell'ambito di un buon piano strategico di sviluppo che guardi non solo ai fabbisogni in termini di regimi agevolativi per le imprese e di semplificazione amministrativa, ma anche in termini di infrastrutture strategiche e interventi di formazione.

Per l'attuazione delle semplificazioni amministrative, occorre lavorare contemporaneamente sulle condizioni di contesto relative a questi interventi complessi ed integrati e sul miglioramento generale della capacità amministrativa. La semplificazione amministrativa, in altri termini, non può che attuarsi efficacemente laddove vi è una buona capacità amministrativa.

Dal decreto e dal regolamento attuativo, inoltre, risulta fondamentale l'accesso alle infrastrutture. Dalla lettura degli interventi infrastrutturali previsti nelle prime proposte di ZES, si può desumere che erano da mettere ancora a fuoco:

- una chiara individuazione degli interventi prioritari anche attraverso un'analisi di contesto e *swot*;
- una distinzione degli interventi finanziati rispetto a quelli da finanziare;
- l'analisi della sostenibilità complessiva degli interventi nonché un cronogramma degli interventi finanziati con relative dotazioni finanziarie e vincoli di spesa;
- l'analisi di coerenza ed integrazione con gli interventi agevolativi previsti.

Data la complessità dei progetti da attivare per poter rendere efficaci le agevolazioni per le zone economiche speciali, che necessita un coordinamento tra tipologie di intervento diverse (agevolazioni finanziarie, semplificazione amministrativa, interventi infrastrutturali, interventi eventuali di formazione, non ancora previsti ma forse utili), sarebbe utile inquadrare immediatamente le ZES come un intervento complesso integrato di natura territoriale per i principali porti del Mezzogiorno. La complessità degli interventi richiede, è noto, una valutazione attenta della sostenibilità tecnico-amministrativa, economico-sociale, e gestionale-attuativa.

Un'altra questione delicatissima appare quella del soggetto gestore che, alla luce di tutte le competenze e funzioni ad esso affidate, risulta fondamentale per la riuscita delle iniziative. La sostenibilità gestionale di interventi complessi, infatti, va accuratamente valutata al fine di poter realizzare gli interventi in tempi rapidi e in connessione temporale e funzionale efficace tra loro.

Sarebbe utile, inoltre, che il partenariato fosse coinvolto in riunioni periodiche sullo stato di attuazione, i risultati e le criticità incontrate, così come previsto nei regolamenti vigenti sull'utilizzo dei fondi europei, e che, se si intende investire ulteriori risorse anche nelle programmazioni di fondi future, si prevedano attività di valutazione indipendenti di modo da comprendere gli impatti, gli effetti e le criticità che sicuramente si incontreranno nell'attuazione di interventi sperimentali e innovativi quali quelli che abbiamo trattato, non solo in fase *ex ante* ma soprattutto in itinere. Ciò anche in considerazione del fatto che siamo, oramai, nella fase terminale di un ciclo di programmazione di fondi ed è già aperta la programmazione 2021-27; le risorse finanziarie e temporali a disposizione, infatti, fanno pensare che occorrerà già pensare a ciò che accadrà dopo il 2022, in quale condizione



allora potrebbero trovarsi le zone economiche speciali e di cosa potrebbero aver bisogno. Se le ZES non vengono inserite nei Programmi nazionali e regionali 2021-27, potrebbero essere spazzate via da un semplice cambio di governo.

Non da ultimo, risulta fondamentale, chiave di volta per tutte le decisioni di investimento pubbliche di un certo rilievo, l'analisi dell'impatto sociale ed economico atteso dall'istituzione della ZES – ma anche una revisione delle analisi di impatto dei singoli porti oltre che delle misure istituite, alla luce dell'emergenza e degli effetti economico e sociali causati dall'epidemia attuale di Covid-19, non a caso prevista anche dall'art. 6 del regolamento, che tenga conto del cambio di passo nelle politiche di sviluppo del territorio, volte ad esempio, ad incentivare la produzione interna di strumenti medicali utili per combattere il virus – ma soprattutto di quello che potrà accadere rispetto i regimi agevolativi previsti. La valutazione d'impatto, che sempre più frequentemente si accompagna ad interventi che non vogliono rischiare un eventuale fallimento, secondo l'OCSE è appunto "l'analisi degli effetti a lungo termine, positivi e negativi, primari e secondari, previsti o imprevisi, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo" (Stern E., 2016). Questa impostazione riconosce che in tutti gli interventi vi sono anche effetti negativi che vanno indagati, sottolinea che è essenziale pure indagare gli effetti non previsti, e si concentra sugli effetti a lungo termine degli interventi di sviluppo.

Il post emergenza Covid-19 potrebbe portare, infatti, ad una crisi del circuito di scambi globale a vantaggio di una rinnovata centralità del Mediterraneo e del Sud Italia.

Occorre, a tal proposito, segnalare come recentemente le Regioni del Sud (Regione Molise, Regione Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Marche, Puglia, Sardegna e Sicilia) e tutte le Autorità di Sistema Portuale appoggiate da Assoport, hanno sottoposto un pacchetto di proposte per la semplificazione delle procedure e della normativa riguardante le ZES (Zone Economiche Speciali) e le ZLS (Zone Logistiche Semplificate) al Ministro del Sud e della Coesione Territoriale. Le richieste prevedono una significativa semplificazione riguardante la riduzione dei permessi e delle autorizzazioni necessarie alle imprese che si insedieranno nelle aree ZES e ZLS.



Riferimenti bibliografici

- Aniello V., “Economia del mare e della logistica”, documento di lavoro FNDC, 2018.
- Aniello V., “Zone economiche speciali e zone logistiche semplificate”, documento di lavoro FNDC, 2018.
- Autorità portuale Mare Adriatico Settentrionale e Camera di Commercio di Venezia e Rovigo, “L’impatto economico e sociale del sistema portuale Veneto”, slide dell’incontro del 23 gennaio 2020.
- CENSIS, COGEA E SRM, “Sesto rapporto sull’economia del mare”, 2019.
- CENSIS, “Quinto Rapporto sull’economia del mare. Cluster marittimo e sviluppo in Italia”, 2015.
- Compagnia di San Paolo, SRM, Unione Industriali Napoli, Centro Luigi Einaudi, “Ci vuole una terra per vedere il mare”, Primo Rapporto Giorgio Rota, 2014.
- Decreto-Legge 20 giugno 2017, n. 91 “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno. (pubblicato in GU n.141 del 20-6-2017) convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 2017 n. 123 (pubblicata in G.U. 12/08/2017, n. 188).
- D.G.R. Campania n. 720 del 13/12/2016 (pubblicata sul BURC n. 1 del 2 gennaio 2017).
- De Luca R., “Le zone economiche speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti operativi”, documento FNC del 31 gennaio 2017.
- D.P.C.M. 25/01/2018, n. 12 “Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)” (pubblicato in G.U. 26/02/2018, n. 47).
- Legge di Bilancio 2020 e del bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2019.
- Legge di Bilancio 2018 (Legge 205/2017) pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale numero 302 del 29 dicembre 2017.
- OCDE, “Zones franches: coûts et avantages”, in L’Observateur de l’OCDE n° 275 novembre 2009.
- Santonastaso N., “Sud, zone speciali: il decreto ora è operativo” su *Il Mattino* del 28/2/2018
- *Studi e Ricerche sul Mezzogiorno*, 7° Rapporto Annuale su “Le Relazioni Economiche tra l’Italia e il Mediterraneo”, 2017.
- SRM e Confindustria, “Check up Mezzogiorno”, dicembre 2017.
- Stern E., “La valutazione di impatto”, Franco Angeli Editore, 2016.
- Terracciano, B., Graziano, Paolo R., “EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions” in *Regional and federal studies*, 2016.
- Unioncamere/Camera di Commercio Latina, “Ottavo rapporto dell’economia del mare”, 2019.
- Unione Industriali di Napoli, “Studio di fattibilità per lo sviluppo delle filiere industriali dell’economia del mare”, 2011.
- Vitale M., “Viaggio nell’economia della Campania”, Guida Editore, 2008.