



UNIONE EUROPEA
Fondo europeo di sviluppo regionale



INFRASTRUTTURE
e RETI



Ministero delle
Infrastrutture e dei
Trasporti

ZONE ECONOMICHE SPECIALI PER IL RAFFORZAMENTO DELLA PORTUALITÀ DEL SUD

Servizio di valutazione indipendente del
PON Infrastrutture e Reti 2014-2020



31 ottobre 2022



Università
Bocconi
GREEN
Centro di ricerca sulla geografia,
le risorse naturali, l'energia,
l'ambiente e le reti



INDICE

Introduzione.....	5
1 La nuova centralità Mediterranea e il ruolo del Mezzogiorno d'Italia	9
1.1 Un'analisi comparata del Sud Italia su quattro domini.....	11
1.2 Le grandi risorse a disposizione del Mezzogiorno	15
1.3 Macro aree di intervento e “cantieri di valorizzazione”	17
2 Le ZES: obiettivi e vincoli di una politica localizzativa territoriale	24
2.1 Difficoltà e ritardi competitivi della portualità Meridionale.....	26
2.2 Il Mezzogiorno e le nuove politiche industriali delle ZES	28
2.2.1 La nascita delle ZES quale nuova politica industriale.....	30
3 Verso un approccio di Valutazione degli Impatti Territoriali: la metodologia proposta	35
3.1 Genesi delle metodologie TIA.....	35
3.2 La scuola italiana e la metodologia STeMA	37
3.3 “Risorse e Fondi” nell'analisi STeMA per le cinque regioni meridionali.....	39
4 Le ZES nel contesto del PON	41
4.1 La ZES campana	43
4.1.1 Interventi previsti e stima dell'impatto.....	45
4.1.2 Applicazione metodologia STeMA all'analisi ex-ante provinciale.....	47
4.2 La ZES calabrese	49
4.2.1 Impatti attesi e modelli di valutazione.....	50
4.2.2 Applicazione metodologia STeMA all'analisi ex-ante provinciale.....	52
4.3 La ZES Interregionale Ionica	53
4.3.1 Attrazione investimenti e benefici attesi	56
4.3.2 Applicazione metodologia STeMA all'analisi ex-ante provinciale.....	58
4.4 Le ZES siciliane.....	60
4.4.1 Interventi previsti e stima dell'impatto.....	62
4.4.2 Applicazione metodologia STeMA all'analisi ex-ante provinciale.....	66
4.5 Una rete di alleanze per una migliore promozione delle ZES	68
4.5.1 Il ruolo delle banche per il decollo delle ZES.....	68
4.5.2 Gli attori regionali a sostegno delle proprie ZES.....	71
4.5.3 Il ruolo delle AdSP nel promuovere lo sviluppo.....	71
4.5.4 Le zone franche doganali intercluse.....	73
5 Alcune considerazioni di sintesi.....	74
5.1 Le riforme di legge: un quadro rinnovato per ben operare	74
5.2 Tre livelli di intervento e tre stadi di sviluppo delle ZES	79
6 Le Aree Logistiche Integrate (ALI) e il raccordo con le ZES	82
6.1 Alcune considerazioni finali	91
Riferimenti bibliografici	96

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1	Densità dei traffici marittimi da e verso Suez. Centralità del Mezzogiorno	Pp. 06
Figura I.2	Risorse a disposizione del Mezzogiorno, periodo 2021-2030 (miliardi di Euro)	» 07
Figura 1.1	Il Mediterraneo (core e allargato). Articolazione delle sue componenti geografiche	» 09
Figura 1.2	Una crescita destinata a durare	» 10
Figura 1.3	Dominii alla base del Cruscotto di monitoraggio ed elenco indicatori	» 12
Figura 1.4	Classifica dei domini economico (a) e sociale (b)	» 13
Figura 1.5	Classifica dei domini energetico (c) e innovazione (d)	» 14
Figura 1.6	Rappresentazione grafica del cruscotto di monitoraggio dei quattro domini	» 14
Figura 1.7	Stime della crescita del PIL, 2020-2026	» 16
Figura 1.8	I sei più due cantieri identificati nel Libro bianco "Verso Sud"	» 17
Figura 1.9	TEU movimentati sul totale Mediterraneo, 2019 (dati percentuali)	» 18
Figura 1.10	Dinamica del trasporto container nell'ultimo decennio	» 18
Figura 1.11	Trasporti merci per mare per Autorità di Sistema Portuale. Tonnellate di merci movimentate e TEU (2021)	» 19
Figura 1.12	Principali pipeline di gas nel Mediterraneo e centralità dell'Italia	» 22
Figura 2.1	Free Zone nel mondo e numero di Paesi coinvolti	» 24
Figura 2.2	Le Autorità del sistema portuale nella nuova riforma dei porti italiani	» 27
Figura 2.3	Il ruolo crescente dello Short Sea Shipping (valori in milioni di tonnellate)	» 28
Figura 2.4	Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per sesso e regione. Anno 2020, valori percentuali	» 29
Figura 2.5	Gioia Tauro come possibile snodo alternativo ai porti del Nord Europa	» 32
Figura 4.1	ZES Campania, comuni interessati	» 43
Figura 4.2	Infrastrutture di trasporto e messa in rete delle aree produttive della ZES	» 46
Figura 4.3	ZES Calabria, comuni interessati	» 50
Figura 4.4	ZES Ionica, comuni interessati	» 55
Figura 4.5	ZES Sicilia Occidentale, comuni interessati	» 61
Figura 4.6	ZES Sicilia Orientale, comuni interessati	» 61
Figura 5.1	Durata delle fasi di attuazione degli interventi infrastrutturali nelle regioni del Mezzogiorno (valori medi, anni)	» 77

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1.1	Indicatori marittimi e portuali internazionali, Italia 2019	» 20
Tabella 1.2	Traffico container nei 10 principali porti del Mediterraneo e Mar Nero	» 21
Tabella 1.3	Tipologia di merci movimentate dai porti italiani (milioni di tonnellate) e dinamica (variazioni %)	» 21
Tabella 1.4	Posizionamento dei porti del Mezzogiorno per settore portuale	» 22
Tabella 2.1	I porti del Mezzogiorno nella Rete “centrale” e “globale”	» 31
Tabella 3.1	Albero logico della determinante “Risorse e Fondi”, metodologia STeMA	» 38
Tabella 3.2	Valutazione regionale del VTI per le cinque regioni, metodologia STeMA	» 40
Tabella 4.1	La governance delle ZES. Nomina dei Commissari Straordinari di governo	» 41
Tabella 4.2	Interventi previsti per le ZES a valere sul PNRR	» 42
Tabella 4.3	Aree ZES Campania	» 44
Tabella 4.4	STeMA, determinante “Risorse e Fondi”, Regione Campania	» 48
Tabella 4.5	Aree ZES Calabria	» 49
Tabella 4.6	STeMA, determinante “Risorse e Fondi”, Regione Calabria	» 53
Tabella 4.7	Quadro sinottico delle scelte effettuate nella definizione della ZES	» 54
Tabella 4.8	STeMA, determinante “Risorse e Fondi”, Regione Puglia	» 59
Tabella 4.9	STeMA, determinante “Risorse e Fondi”, Regione Basilicata	» 59
Tabella 4.10	Le agevolazioni per le ZES (valori cumulati 2019-2021). Meuro a valori correnti	» 63
Tabella 4.11	Investimenti indotti dalle agevolazioni per le ZES (valori cumulati 2019-2021). Meuro a valori correnti	» 63
Tabella 4.12	Esportazioni indotte dalle agevolazioni per le ZES (valori cumulati 2019-2021). Meuro a valori correnti	» 64
Tabella 4.13	L'impatto previsto delle ZES siciliane	» 65
Tabella 4.14	STeMA, determinante “Risorse e Fondi”, Regione Sicilia	» 67
Tabella 5.1	Traguardi e obiettivi conseguiti (al 31.12.2021)	» 75
Tabella 5.2	Quadro sinottico delle riforme “Intermodalità e logistica integrata”	» 77
Tabella 6.1	Continuità e complementarità strategica PON/PNRR	» 84
Tabella 6.2	Stato di avanzamento di 13 opere infrastrutturali del PON I&R	» 85
Tabella 6.3	Tabella avanzamento fisico	» 86
Tabella 6.4	Tabella avanzamento finanziario	» 87
Tabella 6.5	Programmi prioritari portuali per linee di intervento	» 88
Tabella 6.6	Programmi prioritari portuali per destinatari dei fondi	» 90

Introduzione

Il Mezzogiorno d'Italia soffre ormai da anni di un inadeguato sviluppo socio-economico che ne ha indebolito il benessere e la qualità della vita rappresentando, al contempo, la sfida con la quale la politica sia nazionale che europea si è a lungo confrontata e deve continuare a farlo. Di molto ha bisogno il Mezzogiorno oggi fuorché di un libro dei sogni o di un catalogo delle inefficienze. Visione, realismo, capacità di sfruttare gli asset esistenti e rimozione degli ostacoli sono dunque le leve di una politica del cambiamento di cui c'è estremo bisogno (AA.VV., 2006; Confindustria, SRM, 2021; Confindustria, 2022).

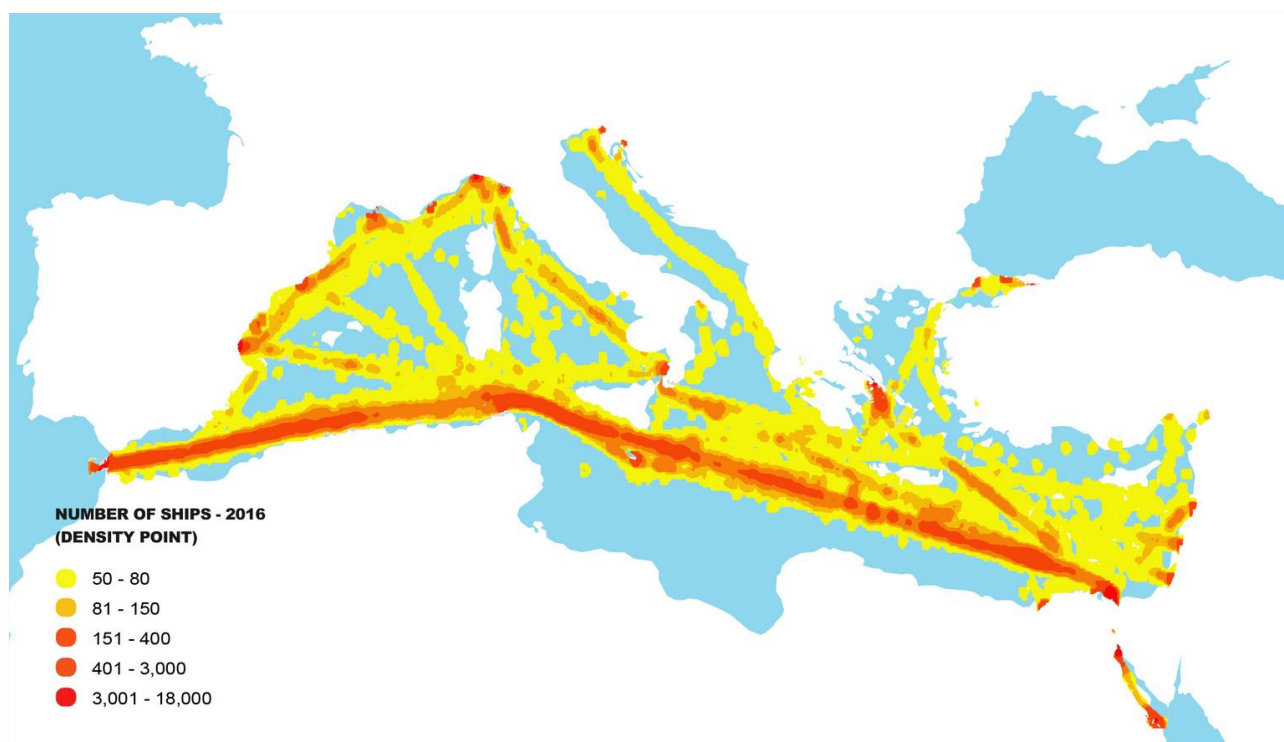
Tralasciando in questa sede una ricostruzione più accurata del percorso storico che ha portato all'attuale situazione, occorre prendere atto che anche nell'ultimo periodo (Lepore, 2020) – a partire dalla grande crisi finanziaria del 2008 – non emergono segnali incoraggianti di convergenza territoriale (MSCT, 2020; Svimez, 2021b; Accetturo *et al.*, 2022). Anzi, per molti aspetti gli effetti delle crisi – siamo alla terza nell'arco di un quindicennio – sono risultati potenziati da un'amplificata debolezza della capacità istituzionale regionale nel cogliere le occasioni di sviluppo disponibili sul territorio e rafforzate dalla programmazione UE (MEF, 2021, Svimez, 2021a). Eppure, il Mezzogiorno gode di importanti eccellenze – spesso poco visibili e male raccontate – e di un posizionamento al centro del Mediterraneo allargato che ne fa un protagonista indiscusso di una possibile ripresa di ruolo dell'Italia, come verrà sottolineato nel successivo **Capitolo 1** (SRM, 2020).

Vi è oggi grande convergenza nella letteratura sui temi dello sviluppo territoriale nel riconoscere che accanto a precondizioni “di sistema” – tra cui le reti infrastrutturali (di vecchia e nuova generazione) rappresentano ancor oggi un tallone d'Achille del Mezzogiorno (AA.VV. 2006) – un **primo elemento che conta particolarmente è la capacità di far rete degli attori, una elevata qualità del capitale territoriale** (Camagni, 2002) **che assomma in sé elementi sia pubblici che privati**: il clima di fiducia e collaborazione, la qualità delle istituzioni, il capitale umano e la capacità di apprendere (Bianchi, 2021). Tutti asset che contribuiscono significativamente all'accumulazione di caratteristiche e connotati distintivi fondamentali nella competizione: la resilienza del sistema, la densità dei mercati del lavoro specializzati e la capacità di apprendere, la qualità dei servizi alla persona e di quelli *business-oriented*, l'attrattività dei territori.

Un **secondo elemento** di grande rilevanza che un'attenta analisi della realtà meridionale consegna, unitamente alle chiavi di lettura dei modelli di sviluppo endogeno, è che non di un Mezzogiorno si può parlare, ma di tanti e differenziati Mezzogiorni. Le diversità interne sembrano persino maggiori di quelle ugualmente registrabili nel Nord del Paese. Aree centrali e periferiche, interne e costiere, isole, aree urbanizzate e rurali, densamente e scarsamente popolate, di pianura e di montagna: si tratta qui di caratteristiche territoriali importanti a cui si legano però anche comportamenti della popolazione ugualmente differenziati, a cui si aggiungono diffomità nei rischi energetici e rischi idro-geologici, in quelli legati al cambiamento climatico e, certamente, all'efficienza delle strutture materiali ed immateriali (MSCT, 2020; Confindustria, SRM, 2021; Accetturo *et al.*, 2022).

Ne discende la necessità di mantenere una forte diversificazione delle risposte secondo approcci sempre più *custom-tailored*, pensati sulle differenti realtà territoriali regionali e sub-regionali e con una forte attenzione al *capacity building* nei confronti della PA locale che tali processi di sviluppo deve accompagnare e sostenere.

Con queste sue caratterizzazioni il Sud Italia si trova geo-politicamente proteso in un Mediterraneo che, con il raddoppio del Canale di Suez (2015), ha visto crescere i commerci marittimi raggiungendo il 20% dello shipping globale, il 27% dei servizi di linea container e il 30% del traffico petrolifero. Con la crisi russo-ucraina si sono inoltre interrotte molte vie di traffico commerciali euroasiatiche continentali, rafforzando ulteriormente le connessioni marittime attraverso il Mar Rosso e la Turchia (**Figura I.1**) (Amodio, 2018; CDP, 2020).

Figura I.1: Densità dei traffici marittimi da e verso Suez. Centralità del Mezzogiorno

Fonte: Panaro (2018).

Le **Zone Economiche Speciali** (ZES) – a cui il presente Rapporto è dedicato – rientrano in questo ragionamento e nella visione di un Mezzogiorno come luogo di opportunità e persino di sperimentazione di buone pratiche. Le ZES si pongono infatti come uno degli strumenti privilegiati – anche in forza dell’ampiezza delle risorse finanziarie ad esse dedicate – per un intervento efficace che, nel quadro coordinato degli interventi e delle azioni dell’Agenzia per la Coesione Territoriale, offra un contributo significativo alla piena realizzazione degli obiettivi di convergenza e di coesione territoriale a cui già si adoperano i Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR) in conclusione della politica di coesione 2014-2020 e nel settennio appena iniziato della programmazione europea 2021-2027.

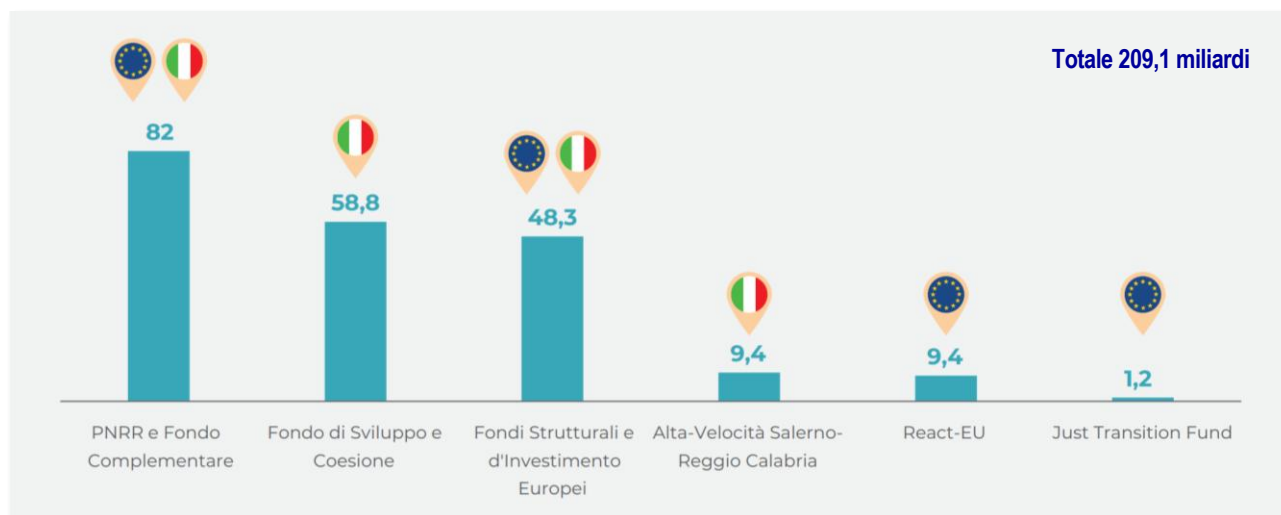
Ad agevolare (o complicare) lo scenario operativo ed attuativo si sovrappone anche il grande **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR, 2021) che all’ambito del Mezzogiorno nel suo insieme – e allo specifico strumento delle ZES e della rinnovata portualità – dedica significative risorse.

L’elemento di “complicazione” introdotto da quest’ultimo strumento “eccezionale” – che rappresenta la principale risposta strategica europea al grave shock macroeconomico della Pandemia Covid-19 (a cui si sono aggiunti la crisi delle materie prime energetiche, con il riaccendersi dell’inflazione, e la guerra russo-ucraina) – è sostanzialmente identificabile nel combinato disposto di due suoi connotati specifici: **(i)** tempi estremamente brevi di decisione e implementazione dei progetti (a cui devono seguire snellimenti burocratici e procedurali adeguati a supportare un tale sforzo di *time-to-market*); **(ii)** richiesta di raggiungere risultati concreti – dichiarati, misurabili e quantificati entro i termini temporali del programma – e non semplicemente di realizzazione delle opere o di attuazione dei processi di spesa delle risorse dedicate.

Per esemplificare, proprio rispetto allo strumento ZES, non si tratta (solamente) di infrastrutturare adeguatamente le aree selezionate e di migliorare l’efficienza operativa dei sistemi portuali e logistici – in presenza di una intermodalità

oggi a dir poco scadente – ma di attrarre significativi investimenti produttivi (nazionali ed esteri) che si insedino sulle medesime aree, entrino in operatività e conseguano gli obiettivi identificati in termini di creazione di posti di lavoro, fatturato, contribuzione fiscale, innovazione e crescita dell'export, impegnandosi a rimanere operativi per almeno un settennio.

Figura I.2: Risorse a disposizione del Mezzogiorno, periodo 2021-2030 (miliardi di euro)



Fonte: Libro Bianco "Verso Sud" (2022), p. 57.

Il ciclo integrato di detti interventi è lungo e complicato. Progettazione strategica (corredata di tutte le analisi di impatto richieste), decisione politica, attivazione delle procedure di gara, aggiudicazione delle gare e inizio lavori, fase di cantiere, inaugurazione delle opere e loro messa a sistema, identificazione dei potenziali investitori, trattativa finale, infrastrutturazione degli insediamenti produttivi, messa a regime e attivazione degli impianti, selezione e assunzione della manodopera, produzione e *delivery* dei prodotti. Questo intero ciclo dovrebbe iniziare e concludersi in un arco temporale quinquennale¹. Anche potendo identificare un certo numero di fasi che operano in parallelo, immaginare di realizzare questi processi contemporaneamente in tutte le ZES del Mezzogiorno, nei variegati e disomogenei contesti regionali su cui insistono va certamente oltre la più rosea delle aspettative.

Prendendo spunto anche dalle differenze e variegate esperienze di successo estere – dalla Cina (Zeng, 2012; 2021) alla Polonia (Ciżkowicz *et al.*, 2015; Dzieńdziora *et al.*, 2021) – occorre ragionare su tempi lunghi, dandosi certamente degli obiettivi realistici nel breve-medio periodo ma perseguendo coerentemente politiche che hanno un orizzonte di almeno un ventennio².

Anche la Commissione Europea ha sostenuto l'istituzione delle ZES, insistendo sul principio che lo strumento costituisce un mezzo di perseguimento della politica di coesione comunitaria. A tal proposito la Commissione ha assunto un ruolo attivo, contribuendo a definirne la struttura di *governance* e i meccanismi di vigilanza e di monitoraggio delle stesse (European Parliament, 2020).

Il presente Rapporto si prefigge di decifrare una serie di elementi fattuali che emergono dall'analisi delle

¹ L'apertura dei cantieri dovrà necessariamente avvenire entro il 31.12.2023 e tutti gli interventi dovranno essere ultimati entro il 30.06.2026 per rispondere ai vincoli del PNRR.

² Le ZES hanno oggi un termine di 7 anni dalla loro istituzione che può essere rinnovato, su richiesta della regione, per altri 7 anni.

dinamiche che interessano il Mezzogiorno d'Italia, la sua portualità (Prezioso *et al.*, 2017; SRM, 2021a), le sfide del giocare un ruolo euromediterraneo adeguato al suo posizionamento e alle sue molte risorse spesso sotto valorizzate (Amodio, 2018; CDP, 2020; Capuzzo, 2022). Lo fa dedicando specifica attenzione alle strumenti delle ZES (Caterini, Jorio, 2017; Dialti, 2018; Deandreis, 2019), articolando le riflessioni in cinque Capitoli, qui sinteticamente introdotti.

Il primo Capitolo è dedicato ad un necessario inquadramento dell'area del Mediterraneo (core e allargata), dentro la quale il Mezzogiorno d'Italia può e deve svolgere un ruolo centrale (The European House–Ambrosetti, 2022). La scelta di “contestualizzare” una strategia di sviluppo che affida alle ZES un ruolo importante, nasce anche dalla considerazione che il **Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale** sta investendo molto su questa partita (MSET, 2022) e non più tardi del 13 e 14 maggio di quest'anno (cioè poco prima della chiusura di questo Report) si è svolto a Sorrento il primo **Forum Internazionale del Mediterraneo**. Nell'occasione è stato presentato il **Libro Bianco “Verso Sud”**, predisposto da The European House–Ambrosetti (2022), documento che è stato ampiamente utilizzato per i contenuti riportati nel primo Capitolo di questo Rapporto.

Il secondo Capitolo offre un'introduzione al tema delle ZES. La ZES, intesa come area speciale che gode di due vantaggi specifici legati ad una incentivazione fiscale e allo snellimento burocratico, si inserisce come complemento sopra i poli logistici integrati che fanno perno sui porti di livello europeo presenti nel Sud Italia. Da questo punto di vista una parte molto rilevante dell'investimento di rilancio del Mezzogiorno (PwC, 2019), dell'economia del mare, e di tutto quello che ruota attorno ad essa (Pigliucci, 2018), passa proprio dall'infrastruttura portuale, dalla sua piena integrazione con le aree identificate come retroporti e con ulteriori aree insediative del sistema produttivo delle imprese manifatturiere; passa inoltre dal rilancio dell'export di un territorio vocato storicamente, culturalmente e economicamente all'interscambio marittimo, ma penalizzato da numerose debolezze infrastrutturali e di sistema che ancora persistono.

Il terzo Capitolo si concentra sull'approccio Territorial Impact Assessment (TIA) che risulta centrale nell'offrire suggerimenti positivi per il prosieguo delle politiche, per una effettiva valutazione dei benefici che le ZES potranno generare sui propri territori e per il contributo che offrono agli obiettivi della “coesione territoriale”, centrale ai differenti livelli delle policies che si interfacciano sui temi dello sviluppo del Mezzogiorno (Medeiros, 2020; Prezioso, 2020a). È questo un campo in cui la ricerca italiana ha offerto preziosi contributi e verrà data piena evidenza, in particolare, alla metodologia STeMA-TIA, sviluppata in numerosi progetti nazionali ed internazionali dall'equipe di ricerca dei geografi economici basata presso l'Università di Tor Vergata a Roma.

Peraltro, questa scelta è rafforzata dall'applicazione della metodologia STeMA alle zone economiche speciali del Mezzogiorno (Pigliucci, 2019).

Il quarto Capitolo presenta le cinque ZES oggetto dell'analisi e, in quanto tali, contigue alle Aree Logistiche Integrate (ALI) finanziate dal PON Infrastrutture e Reti, segnalandone luci ed ombre. Ad una coerenza complessiva della visione – ampiamente documentata nei corposi **Piani Strategici di Sviluppo** (da 300 a 500 pagine di Piano per ciascuna ZES), passati attraverso l'approvazione ministeriale – non è corrisposta una velocità di implementazione che solo ora sembra sbloccarsi con la nomina dei cinque Commissari straordinari delle ZES, che potranno dare finalmente effettiva operatività agli ambiziosi progetti di sviluppo. Dopo un breve inquadramento generale, il capitolo si articola in cinque sezioni, una per ciascuna ZES qui considerata (ZES Campania, ZES Interregionale Ionica, ZES Calabria, ZES Sicilia Orientale e ZES Sicilia Occidentale).

Il quinto e ultimo Capitolo sintetizza alcune valutazioni emerse lungo tutto il Rapporto e offre poche attenzioni di policy che potranno essere utili per il futuro percorso implementativo.

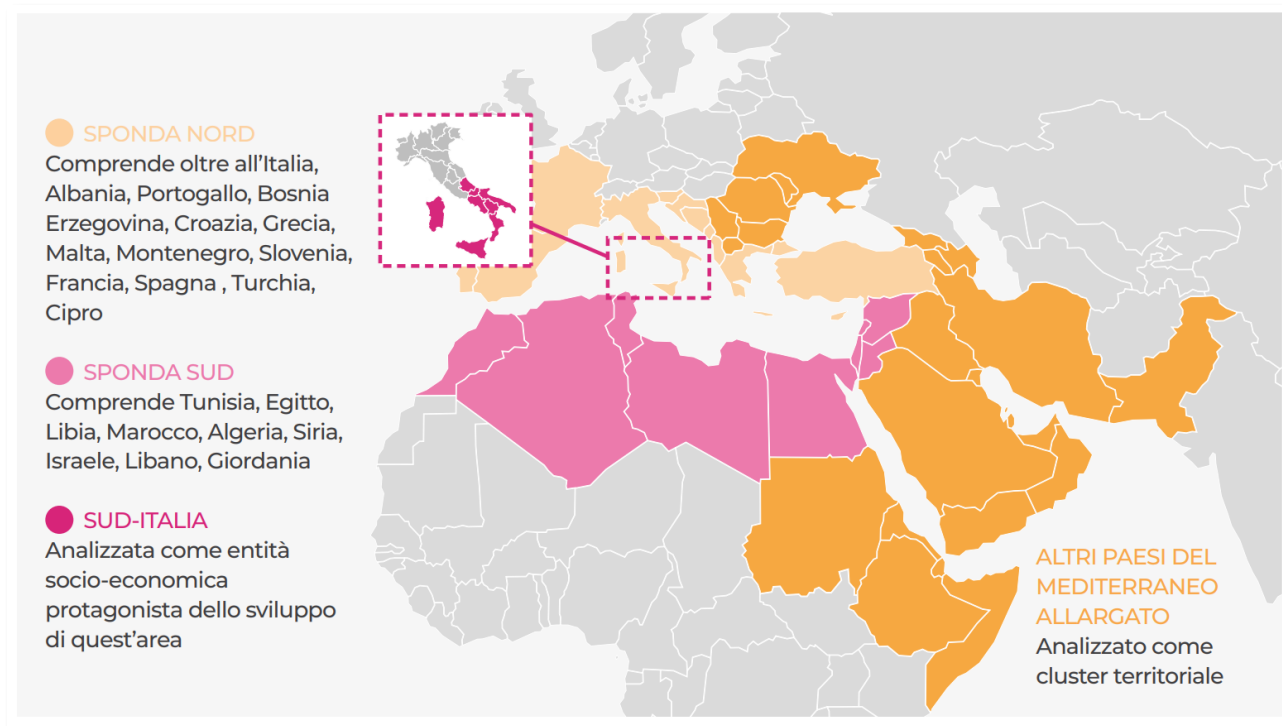
1 La nuova centralità Mediterranea e il ruolo del Mezzogiorno d'Italia³

Il Mediterraneo, delimitato da tre diversi continenti, è sempre stato una culla di civiltà, un luogo di continui contatti e scambi, certamente economici ma anche, e forse soprattutto, culturali (**Figura 1.1**).

Se in una fase storica ha visto crescere la sua marginalità a beneficio delle rotte transatlantiche – che grande ruolo hanno dato ai porti del Nord Europa – in tempi più recenti è tornato a una rinnovata centralità. Negli ultimi trentacinque anni (tra il 1995 e il 2020) i traffici di container tra l'Europa e l'Asia sono cresciuti a un tasso medio annuo dell'8,2% (raggiungendo quota 25 milioni di TEU), più della rotta transatlantica, cresciuta a un tasso del 4,4% (8 milioni di TEU), e della rotta transpacifico, cresciuta a un tasso del +5,2% (28,2 milioni di TEU, la più trafficata in assoluto) ([Panaro, 2021](#); [Italian Ports Association, SRM, 2022](#)).

Uno dei fattori abilitanti di questa crescita è certamente rappresentato dall'**ampliamento del Canale di Suez** ([Salem, Souad, 2017](#)). Grazie agli interventi infrastrutturali del 2015 (raddoppio lungo un tratto di 35 km e ampliamento su un tratto di 37 km) il tempo di percorrenza è passato da 18 a 11 ore e il numero di navi giornaliere – ora anche meganavi – è quasi raddoppiato (passando da 49 a 97). Secondo le stime di Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (SRM) – Centro Studi Intesa Sanpaolo, l'impatto complessivo di questo ammodernamento è stimabile in 180 milioni di Euro di risparmi annui per l'insieme degli operatori marittimi ([fDi, 2020](#); [SRM, 2021a](#); [SRM, 2022](#)).

Figura 1.1: Il Mediterraneo (core e allargato). Articolazione delle sue componenti geografiche

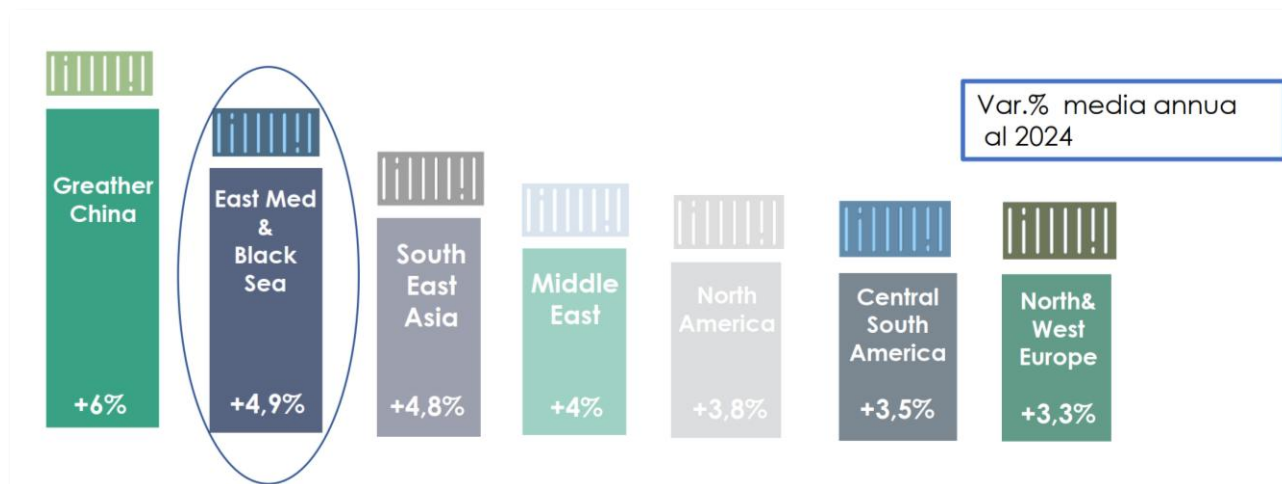


Fonte: Libro bianco "Verso Sud" (2022), p. 39.

³ Il presente Capitolo è costruito utilizzando in modo significativo il recente **Libro Bianco "Verso Sud"**, realizzato da The European House-Ambrosetti, 2022, e presentato a Sorrento nel **Primo Forum Internazionale del Mediterraneo** il 13-14 maggio 2022.

Fondamentale per comprendere il ruolo che il Mezzogiorno può giocare risulta anche la dinamica dei flussi. Da questo punto di vista la “ricentralizzazione” mediterranea pare destinata a consolidarsi: si stima che il Mediterraneo sarà la seconda area per crescita del traffico container nei prossimi 5 anni (+4,9% annuo), seconda solo alla Cina (+6,0%) (Figura 1.2).

Figura 1.2: Una crescita destinata a durare



Fonte: Panaro, 2021.

Grandi volumi, tassi di crescita importanti, forte concentrazione degli operatori, sono tutte caratteristiche che delineano anche forti rigidità nel sistema, che diventa vulnerabile a shock importanti e non previsti.

Il 23 marzo 2021 la nave portacontainer *Ever Given*, partita da Shanghai e diretta a Rotterdam (un gigante di 400 m. di lunghezza e largo 59 m., capace di trasportare 20.000 TEU) si è incagliata nel Canale di Suez bloccandolo per sei giorni e creando scompensi per un lungo periodo successivo.

Le conseguenze immediate sono state: 422 le navi ferme in attesa alle due imboccature del Canale, alcune navi cisterna hanno scelto di circumnavigare l'Africa allungando il proprio viaggio almeno di una settimana, ritardi nelle consegne, interruzioni nei cicli produttivi, esaurimento delle scorte, congestione nei porti, container vuoti che non hanno fatto ritorno in Cina nei tempi previsti, rincari dei noli. È stata stimata una perdita giornaliera di sistema pari a 9,6 miliardi di euro.

Il Canale di Suez è strategico anche per l'Italia, considerato che nel 2021 l'import export via nave tra l'Italia e l'Asia ha raggiunto i 107 miliardi di euro, quasi il 40% del trasporto marittimo complessivo italiano. Inoltre, un quarto del nostro export via mare si dirige verso il Middle e il Far East (Panaro, 2021; Italian Ports Association, SRM, 2022).

In questo contesto particolare interesse riveste l'iniziativa israeliana della tratta ferroviaria cargo della Red-Med che collega il porto di Eilat sul Mar Rosso con il porto di Ashdod nel Mediterraneo. Con circa 350 Km di ferrovia che uniscono i due porti, Israele connetterebbe il Mar Rosso con il Mare Mediterraneo offrendo, in prospettiva, una via alternativa al Canale di Suez soprattutto in situazioni emergenziali (Salem, Souad, 2017). Mentre è chiaro che la linea cargo ferroviaria non può sostituire la capacità di carico del Canale di Suez, può invece offrire quella ridondanza di cui molti operatori sono oggi alla ricerca per rendere meno rigide le catene globali di fornitura (CDP, 2021).

Ridondanza, *reshoring*, *nearshoring*, sono strategie diverse per rendere meno aleatori i flussi di commercio da cui

dipendono produzioni ed esportazioni (Bramanti, 2020). Una maggiore presenza italiana nel Mediterraneo, la capacità di tessere relazioni, una politica di alleanze strategiche, risultano quanto mai necessario. Le strategie di *nearshoring* potrebbero infatti permettere di ripensare le catene di approvvigionamento anche solo per alcuni prodotti. Per chi decide di trasferire i propri stabilimenti produttivi dall'Asia, le aree nel Mediterraneo e nel Golfo Persico sono tra quelle maggiormente favorite. Una strategia che, da previsioni al 2026, segnerà una crescita importante, seppure rivista alla luce del conflitto che sta interessando proprio parte di quest'area.

Nel corso dell'ultimo anno – per una molteplicità di concause tra loro interagenti – il costo della spedizione di merci in container dalla Cina all'Europa è più che quadruplicato con tempi di attesa della merce che, in alcuni casi, hanno superato anche i trecento giorni. Il costo di trasporto di un container da 40 piedi dall'Asia ai porti del Nord Europa è, infatti, passato dai 2.000 dollari di novembre a più di 12.000 dollari attuali. In alcuni casi l'aumento dei costi di trasporto è stato anche pari al 300% superando addirittura il margine stesso di profitto derivante dalla vendita del prodotto.

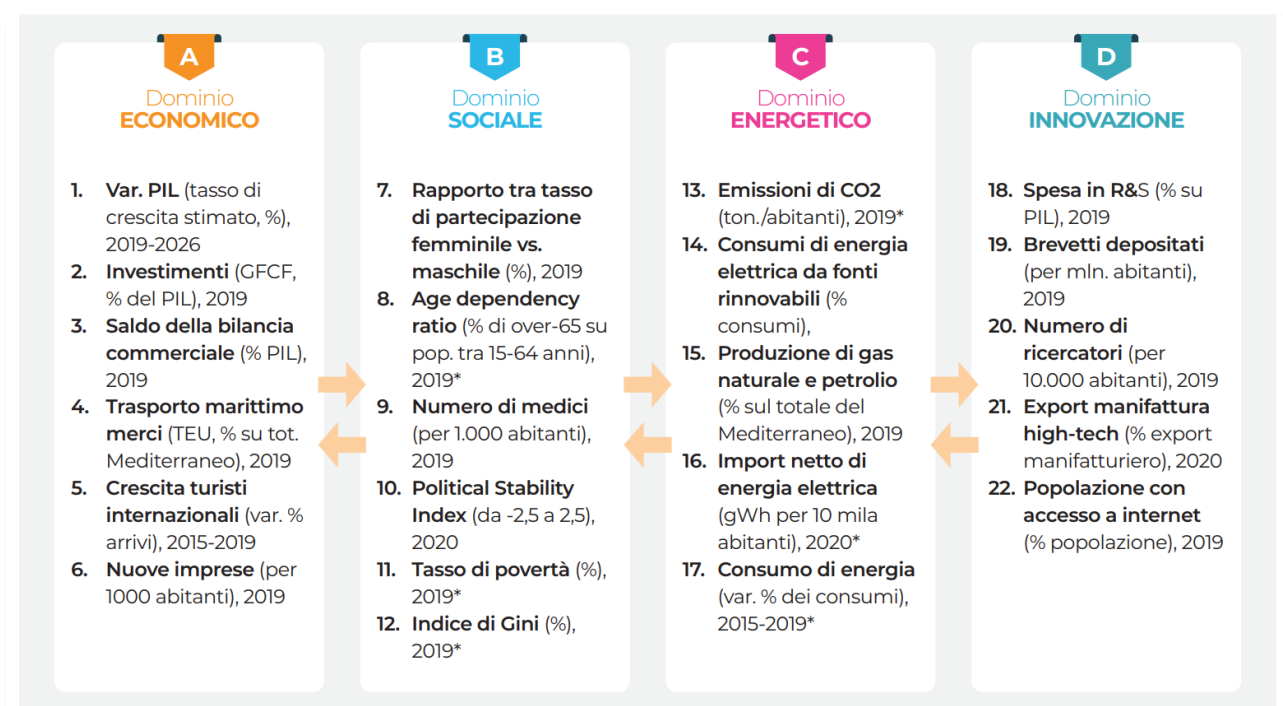
Si comprende dunque come un orientamento a concentrare, o riavvicinare, le produzioni più vicine al mercato finale di consumo si sta ampliando. Riportare la produzione in Europa permette, inoltre, di generare un'enorme riduzione delle emissioni di CO₂. È il caso, per esempio, della filiera della bicicletta, settore in forte espansione. Delle 20 milioni di bici vendute in Europa nel 2019, 12,7 sono prodotte nel Vecchio Continente generando, secondo lo studio **The Benefit of Cycling** (<https://ecf.com/sites/ecf.com/files/TheBenefitsOfCycling2018.pdf>) dell'European Cyclists' Federation (Ecf) nel 2018, un giro d'affari di 13,2 miliardi di euro considerando soltanto la produzione di biciclette, di componenti e accessori. Un valore, secondo le previsioni, destinato a crescere del 5,5% all'anno fino al 2022 con effetti positivi anche sull'occupazione. Un recente studio condotto dal Politecnico di Milano ha, infatti, evidenziato come ogni bicicletta importata dalla Cina costa da 61 kg a 123 kg di emissioni extra rispetto alla produzione in Europa.

1.1 Un'analisi comparata del Sud Italia su quattro domini

Nel Libro bianco viene sposata un'ottica multidimensionale di analisi comparata del Mezzogiorno (letto come un unico aggregato delle otto regioni che lo compongono) con il Mediterraneo, in grado di segnalarne punti di forza e di debolezza. Per fare ciò **The European House–Ambrosetti (2022)** elabora un "Cruscotto di monitoraggio" (**Figura 1.3**) che sviluppa quattro fondamentali domini: quello **economico** (6 indicatori); quello **sociale** (6 indicatori); quello **energetico** (5 indicatori); e quello dell'**innovazione** (5 indicatori).

Il **dominio economico** consegna una fotografia dello stato di salute dei diversi Paesi, mostrando anche gli sviluppi registrati nell'arco temporale degli ultimi cinque anni e le relative prospettive di crescita. Sono quattro indicatori di stock – investimenti, saldo della bilancia commerciale, trasporto marittimo merci, e nuove imprese – e due indicatori di flusso – variazione del PIL pro-capite e degli arrivi turistici internazionali. In particolare, sono stati presi in considerazione alcuni indicatori particolarmente rilevanti nelle economie fortemente condizionate dalla presenza del mare, come la variazione degli arrivi turistici stranieri e la movimentazione di merci via mare, misurata attraverso i TEU.

Il **dominio sociale** intende misurare le performance dei diversi Paesi dell'ambito indagato. Tutti e sei gli indicatori rappresentano qui degli stock. Alcuni indicatori ad hoc sono stati inseriti per evidenziare dinamiche sociali che connotano importanti differenze sociali tra la sponda Nord e Sud del *Mediterraneo Core* e degli altri Paesi del *Mediterraneo Allargato*. Esemplificativamente, sono stati presi in considerazione indici di stabilità politica e di ineguaglianza e povertà, che catturano il divario ancora esistente in termini di welfare tra le diverse macroaree che si affacciano sul Mediterraneo.

Figura 1.3: Dominii alla base del Cruscotto di monitoraggio ed elenco indicatori

Fonte: Libro bianco “Verso Sud” (2022), p. 41.

Il **dominio energetico** è stato inserito per tenere in debito conto l'importanza della dotazione e dell'approvvigionamento di materie prime fossili e rinnovabili, anche alla luce degli ultimi avvenimenti riguardanti la guerra in Ucraina che hanno ribadito – se mai ce ne fosse stato bisogno – le profonde interdipendenze e le grandi rigidità di breve periodo che si riscontrano⁴. Si tratta di quattro indicatori di stock – emissioni di CO₂, consumi di energia elettrica da fonti rinnovabili, produzione di gas naturale e petrolio, e input netto di energia elettrica – e di un indicatore di flusso, la variazione nel consumo di energia.

Il **dominio innovazione** ha l'obiettivo di misurare alcuni dei fattori abilitanti, decisivi per la crescita di lungo periodo di un Paese. L'approccio all'innovazione di un Paese – intesa come capacità di apprendimento e di cambiamento – rappresenta infatti uno strumento di valutazione della performance di quel Paese in una prospettiva di lungo periodo. Qui sono cinque gli indicatori di stock: spesa in R&S, brevetti depositati, numero di ricercatori, export di manifattura high-tech, e popolazione con accesso a internet.

I 22 indicatori per i 42 Paesi del Mediterraneo allargato sono stati pesati per basi ampiamente utilizzate e facilmente comprensibili (PIL e abitanti), o come variazioni temporali nell'ultimo quinquennio disponibile. Sono stati quindi normalizzati – assegnando il valore 0 al risultato peggiore e 1 a quello migliore – e aggregati per dominio, attraverso la media aritmetica⁵, pervenendo così a un indicatore sintetico per ogni dominio, compreso nell'intervallo 0–1.

⁴ I segni degli indicatori sono stati resi coerenti. L'import netto di energia elettrica, ad esempio, segnala una dipendenza strutturale del sistema e viene pertanto interpretata come una debolezza del territorio. Il valore zero verrà qui assegnato al Paese che più importa, mentre il valore 1 dell'indicatore al Paese che meno importa.

⁵ Dal punto di vista metodologico, qui si pone un problema di “compensabilità”. Prestazioni insoddisfacenti di un indicatore nella media aritmetica vengono sommate, compensandosi con prestazioni interessanti di altri indicatori. In molteplici contesti questo modo di procedere può però non essere accettabile. Esistono quindi altre metodologie di aggregazione per attenuare i problemi di compensazione tra performance difformi, quando il tema viene considerato sensibile (Munda, 2008; Bramanti, Tarantola, 2012).

Figura 1.4: Classifica dei domini economico (a) e sociale (b)

Fonte: Libro bianco “Verso Sud” (2022), pp. 44, 46.

Le **Figure 1.4 e 1.5** riportano questi 4 valori per i 22 Paesi del Mediterraneo core, più le medie del Mediterraneo allargato, dei Paesi appartenenti ai due aggregati geografici del Mediterraneo Nord e del Mediterraneo Sud. Poche considerazioni di sintesi segnalano alcune attenzioni nella lettura del posizionamento di ogni singolo Paese.

Il rapporto tra il valore più alto e il più basso offre un’idea della varianza del fenomeno indagato: si va a 1,73 (più basso) per il dominio sociale a un significativo 14,33 per il dominio innovazione. Anche volendo escludere l’ultimo Paese, la Siria, che ha vissuto una storia molto travagliata nell’ultimo periodo, il rapporto si abbassa, ma rimane pur sempre molto elevato: 5,73 tra il best-performer (Israele) e il worst-performer (Algeria).

Nei due domini economico e sociale il valore massimo raggiunto (nella scala 0–1) è relativamente basso, rispettivamente 0,49 e 0,64. Ciò significa che nessun Paese è ugualmente ben posizionato in tutti gli indicatori selezionati. Dal punto di vista delle politiche ne discende che margini di miglioramento sono facilmente alla portata di molti territori, proprio partendo dalle caratteristiche del sistema sottese agli indicatori più penalizzanti.

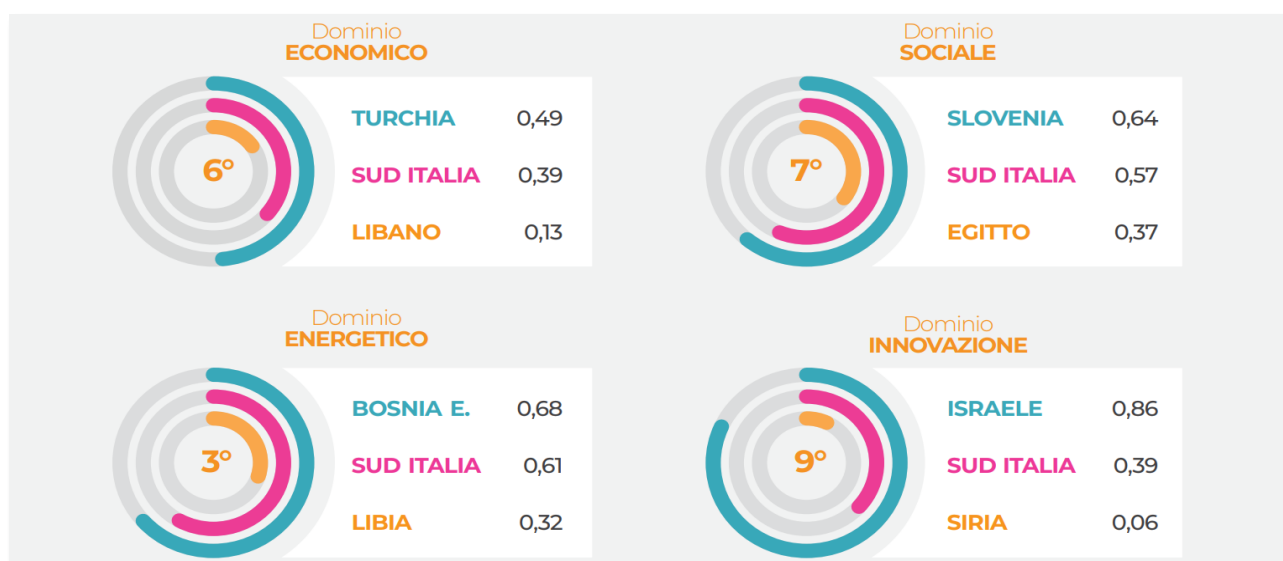
Nella **Figura 1.6** sono rappresentati alcuni risultati di sintesi dei singoli domini di analisi, con il posizionamento del Sud Italia a livello Mediterraneo, oltre che gli indici sintetici del Sud Italia e dei Paesi “best performer” e “worst performer”.

Figura 1.5: Classifica del dominio energetico (c) e innovazione (d)



Fonte: Libro bianco "Verso Sud" (2022), pp. 49, 51.

Figura 1.6: Rappresentazione grafica del cruscotto di monitoraggio dei 4 domini



Nota: i valori dell'indice sono espressi in una scala crescente da 0=minimo a 1=massimo. Il cerchio esterno riporta il Paese "best performer", il cerchio centrale riporta il punteggio del Sud Italia, mentre il terzo cerchio riporta il punteggio del Paese "worst performer"; al centro del cerchio è indicato il posizionamento del Sud Italia.

Fonte: Libro bianco "Verso Sud" (2022), p. 54.

In particolare per ciascun dominio di analisi sono rappresentati:

- in **colore arancione** il punteggio ottenuto dal Paese “worst performer”;
- in **colore azzurro** il valore del Paese “best performer”;
- in **colore fucsia** il punteggio ottenuto dal Sud Italia. Al centro di ogni grafico è indicato il posizionamento relativo del Sud Italia rispetto agli altri 22 Paesi.

Nel confronto tra il Sud Italia e i *benchmark* identificati per l'analisi, il Sud registra una performance migliore della media dei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e degli altri Paesi del Mediterraneo Allargato in tutti i domini analizzati. Rispetto ai Paesi della sponda Nord, che sono costituiti primariamente da economie europee, il Sud Italia registra valori più elevati nel dominio Energetico e in quello Sociale, mentre presenta maggiori criticità nel dominio dell'Innovazione.

1.2 Le grandi risorse a disposizione del Mezzogiorno

Se la situazione attuale è quella presentata dalle variegate *performance* del Sud Italia nei differenti domini, ne emerge un posizionamento a luci e ombre, con alcuni elementi di forte potenzialità che convivono con numerose, irrisolte criticità. Si comprende dunque come il Mezzogiorno d'Italia si trovi oggi ad un bivio: bloccato in una posizione di stallo, potrebbe scivolare verso le ultime posizioni nel contesto dei Paesi del Mediterraneo, oppure dinamicamente orientato al cambiamento, risalire le aree di maggiore criticità e posizionarsi ai vertici dei Paesi del Mediterraneo.

Molte sono le opportunità offerte in questo frangente storico dal convergere sul Mezzogiorno di un quantitativo, senza precedenti, di risorse messe a disposizione per interventi strutturali. In particolare, nella nuova programmazione europea 2021-2027 si distinguono i programmi disegnati appositamente per contrastare gli effetti della pandemia, che costituiscono la cornice del programma *Next Generation* EU. Dei due pacchetti di aiuti economici che lo compongono, il *Recovery Fund* (Dispositivo Europeo per la Ripresa e la Resilienza) rappresenta lo strumento di politica economica più incisivo (PNRR, 2021), e di cui l'Italia è in Europa il principale beneficiario (MEF, 2021 Dossier, 2022; MISE, 2022).

Il PNRR italiano persegue anche l'obiettivo di ridurre le disparità territoriali, allocando ingenti risorse al Mezzogiorno al quale, sulla base delle stime iniziali pubblicate dal Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, sarà destinato circa il 40% dei finanziamenti (PNRR, 2022), così ripartiti: (i) 23 miliardi di Euro per rivoluzione verde (34,3% del totale missione); (ii) 14,6 miliardi per digitalizzazione (36,1% del totale missione); (iii) 14,6 miliardi per istruzione e ricerca (45,7% del totale missione); (iv) 14,5 miliardi per infrastrutture (53,2% del totale missione); (v) 8,8 miliardi per inclusione e coesione (39,4% del totale missione); (vi) 6 miliardi, infine, per salute (35-37% del totale missione, sulla base del riparto delle regioni). All'interno della programmazione il Piano complementare prevede, inoltre, un investimento di 350 milioni di Euro per gli **Ecosistemi dell'innovazione** da insediare in contesti urbani marginalizzati del Mezzogiorno. In totale, il PNRR destina al Sud oltre 82 miliardi di Euro con le seguenti finalità:

- un Sud più **connesso e collegato** (Alta velocità e sistema portuale; Digitalizzazione; Viabilità nell'Italia interna);
- un Sud che attrae **investimenti** (Riforma delle ZES; Ecosistemi dell'innovazione; Hub energetico del Mediterraneo);
- un Sud che garantisce **servizi sociali** (Piano asili e tempo pieno; Incremento infrastrutture sociali; Politiche per il lavoro);
- un Sud più **sostenibile e resiliente** (Economia circolare; Tutela territorio e acqua; Transizione energetica e mobilità

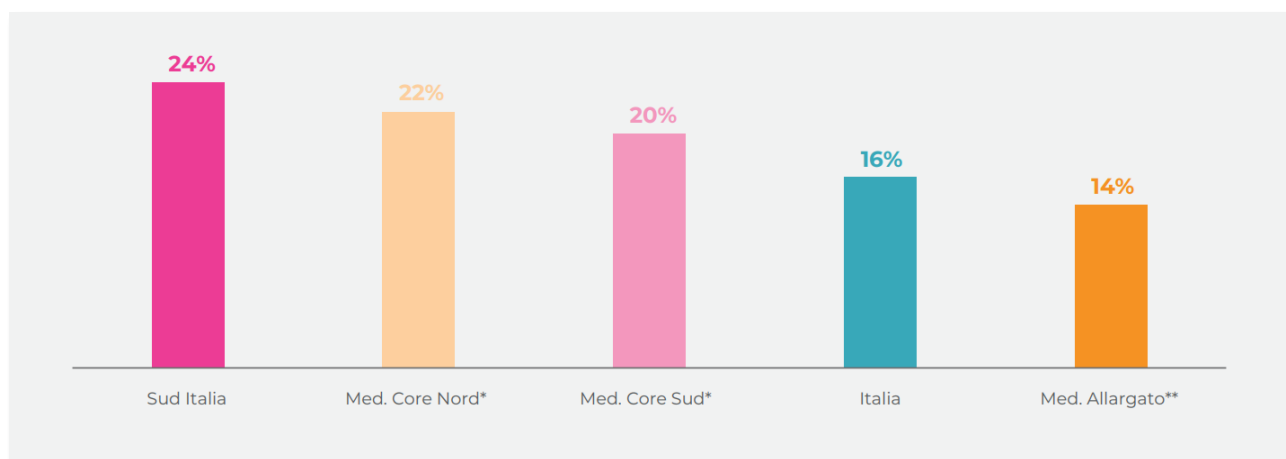
sostenibile).

Il PNRR non costituisce, tuttavia, l'unica fonte di finanziamento della programmazione di lungo periodo italiana. A questi fondi, infatti, si aggiungono quelli stanziati dal Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) per i progetti finalizzati alla coesione economica, sociale e territoriale del Paese e alla rimozione degli squilibri economici e sociali interni, e i Fondi strutturali di investimento europei (SIE), che finanziano i Programmi Operativi Nazionali (PON) e i Programmi Operativi Regionali (POR).

In totale, la programmazione europea e nazionale mette a disposizione del Sud Italia circa 210 miliardi di Euro nel prossimo decennio (tra il 2021 e il 2030) (cfr. **Figura I.2**). Questi aiuti possono rappresentare una reale opportunità per il Sud nel divenire leader nel Mediterraneo, recuperando le carenze (soprattutto infrastrutturali) che ne hanno limitato fino ad oggi lo sviluppo (ARTI, 2020; Confindustria, SRM, 2021b; Confindustria, 2022).

Secondo elaborazioni del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, la piena implementazione del PNRR genererebbe un impatto sul PIL del Sud Italia del +24% circa tra il 2020 e il 2026 (**Figura 1.7**), contro un impatto a livello italiano del +16% nello stesso periodo⁶.

Figura 1.7: Stime di crescita del PIL, 2020-2026



Fonte: Libro bianco "Verso Sud" (2022), p. 57.

Ciò permetterebbe di ridurre il divario territoriale, ma il condizionale rimane d'obbligo, anche per il perdurare di alcune incertezze sulle risorse effettivamente impegnate. Le cifre stanziati per il Mezzogiorno per cui sia stata indicata una precisa e vincolante allocazione sono relative solo a 33 delle 157 misure del PNRR, per un totale di 22,21 miliardi, cioè poco più di un quarto delle risorse ipoteticamente dedicate al Mezzogiorno (Viesti, 2021). Nella stragrande maggioranza dei casi si tratta di interventi infrastrutturali – la più ampia parte sono investimenti ferroviari – rispetto ai quali vengono enfatizzati i risparmi di tempo ottenibili senza però fornire alcun obiettivo relativo alla qualità del servizio, cioè l'effettiva disponibilità di collegamenti ferroviari tra le varie città (PNRR, 2022).

⁶ Queste stime sono post-pandemia ma prima della crisi energetica, di approvvigionamento delle materie prime sui mercati internazionali e della guerra Russia-Ucraina. Ne discende che i primi due anni (2020-2022) del periodo analizzato evidenziano risultati di molto inferiori a quelli attesi. Il clima di incertezza sui mercati – con un balzo in avanti dell'inflazione e l'attesa di politiche monetarie più restrittive – non offre poi un quadro favorevole agli investimenti privati. Si tratta dunque di stime che vanno riviste al ribasso e che potrebbero anche implicare variazioni relative tra macro aree a seconda del grado di resilienza dei territori.

Questa difficoltà a prevedere/misurare l'effettivo miglioramento dei servizi è un connotato ricorrente – che suscita più di una preoccupazione – presente anche nei piani di investimento per le ZES. Qui si tratta di interventi che certamente migliorano l'accessibilità, e dunque l'attrattività, di molteplici aree di insediamento industriale retroportuali, senza peraltro dire nulla circa l'effettiva attrazione di investimenti diretti esteri o nazionali.

1.3 Macro aree di intervento e “cantieri di valorizzazione”

All'interno del Libro bianco “Verso Sud”, l'*Advisory Board* dell'iniziativa ha identificato **otto ambiti tematici chiave** per la valorizzazione del ruolo del Mezzogiorno nel Mediterraneo. Si tratta di sei cantieri verticali dedicati ad ambiti specifici della competitività del Sud Italia, a cui si aggiungono due ulteriori cantieri trasversali fondamentali per il successo della visione e delle proposte contenute nel Libro Bianco.

Figura 1.8: I 6 più 2 cantieri identificati nel Libro bianco “Verso Sud”



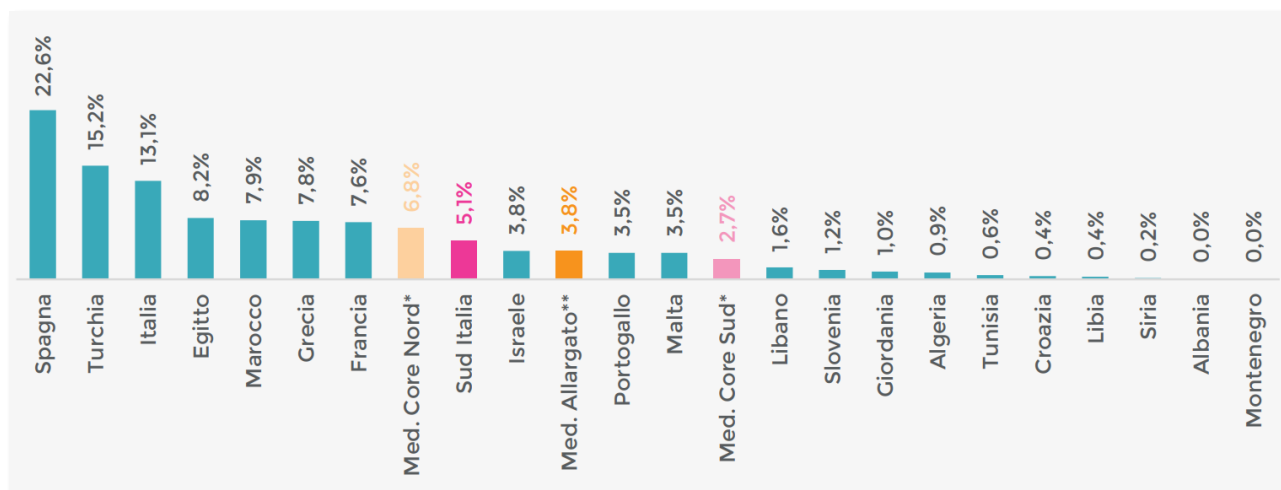
Fonte: Libro bianco “Verso Sud” (2022), p. 62.

I sei ambiti tematici includono (**Figura 1.8**):

- il ruolo centrale dell'Economia del Mare per la competitività, attrattività e crescita del Sud Italia e del Mediterraneo;
- i nuovi corridoi energetici e la sfida della *green transition* come cardini del Mediterraneo del futuro;
- gli investimenti infrastrutturali e il nuovo modello di valutazione per dispiegarne gli effetti positivi;
- lo sviluppo del settore turistico a beneficio dei territori, per un Sud più attrattivo nel Mediterraneo;
- le specializzazioni produttive nelle nuove catene globali del valore alla luce delle dinamiche di *reshoring* e *nearshoring* e della politica industriale e di sicurezza alimentare dell'UE;
- il Sud Italia come centro di competenze per le Università dell'area del Mediterraneo.

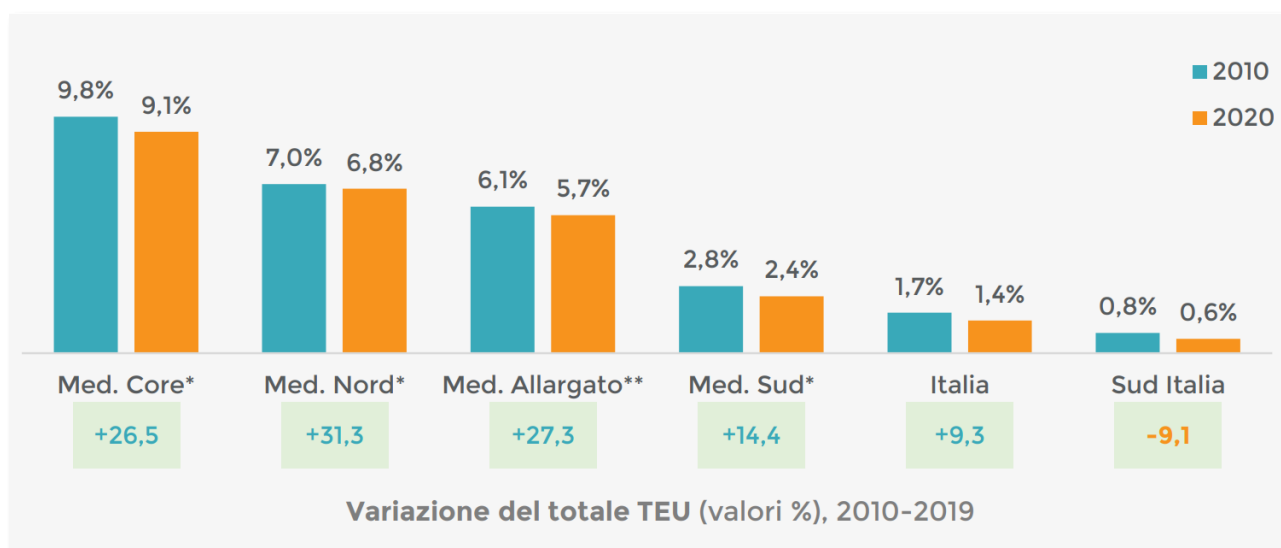
Tra questi sei cantieri, quattro sono fortemente collegati con la strategia di rilancio delle ZES. In particolare, economia del mare ed energia sono gli ambiti che maggiormente possono catalizzare gli asset già presenti sul territorio e il loro rafforzamento collegato alla grande stagione di investimenti che si apre.

Figura 1.9: TEU movimentate su totale Mediterraneo, 2019 (dati percentuali)



Fonte: Libro bianco "Verso Sud" (2022), p. 69.

Figura 1.10: Dinamica del trasporto container nell'ultimo decennio



Nota: Traffico portuale, container (TEU, percentuale del totale mondiale) e Variazione del totale TEU (percentuale), 2010-2020.

Fonte: Libro bianco "Verso Sud" (2022), p. 69.

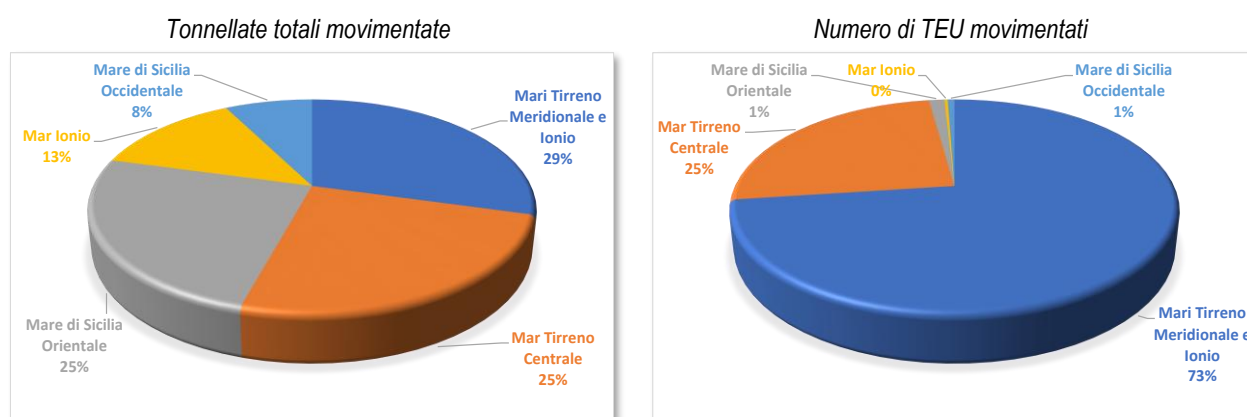
All'interno dell'economia del mare (AA.VV., 2006; Pigliucci, 2018; ARTI, 2020; Confindustria, 2022), la movimentazione di merci assume un ruolo assolutamente centrale (Figura 1.9). L'Italia si posiziona al 3° posto nel Mediterraneo per traffico merci, pesando per il 13,1% del totale, dietro a Spagna (22,6%) e Turchia (15,2%). Dentro il sistema Paese, il Sud Italia rappresenta il settimo sistema portuale del Mediterraneo per traffico merci, movimentando il 5,1% del totale TEU, posizionandosi leggermente al di sotto della media dei Paesi "core" della sponda Nord (che rappresentano in media il 6,8% del totale).

Gli spazi di crescita di questo mercato marittimo sono peraltro ancora significativi anche perché la geopolitica ha segnato un momentaneo – ma quanto prolungato è difficile prevedere – stop ai flussi di merci attraverso i corridoi terrestri che collegano l'estremo oriente all'Europa e che vedono nell'Ucraina in guerra la naturale cerniera tra i due mondi. Il commercio via mare può dunque candidarsi a diventare un'alternativa più sicura per garantire la costanza di questi flussi commerciali. Inserirsi in questo contesto con un sistema portuale e servizi logistici adeguati è dunque la scommessa che i grandi investimenti disponibili per il Mezzogiorno devono aiutare a vincere. La competizione è elevata e lo diventerà ancor di più e uno sguardo alla dinamica del passato recente non lascia tranquilli.

Negli ultimi anni, infatti, il Mezzogiorno non è riuscito ad attrarre nuovi flussi, registrando un calo dei traffici tra il 2010 e il 2019 del 9,1%. In questo decennio il Mezzogiorno è passato dal rappresentare lo 0,8% del totale traffici mondiali nel 2010 allo 0,6% nel 2020 (**Figura 1.10**). Il dato del 2021 si è attestato su 481,5 milioni di tonnellate di merce trasportata. Un numero che segna una moderata ripresa rispetto al 2020 (anno di massima crisi pandemica per il trasporto) e si attesta a “solo” un – 1,8% rispetto al 2019, quando le tonnellate movimentate furono 490,3 milioni.

Sono però solo due settori che sostengono il trasporto marittimo: **(i)** i container (con 117 milioni di tonnellate contro 111,3, +5,1% sul 2019); **(ii)** i ro-ro (123,5 contro 113,2 milioni di tonnellate, +9% sul 2019). Per contro le rinfuse liquide (163,8 milioni) e solide (56,8) restano ancora lontane dai livelli pre-pandemia (rispettivamente –10,4% e –4,8%), segno che molti settori produttivi italiani sono ancora distanti da una piena ripresa (**Figura 1.11**).

Figura 1.11: Trasporti merci per mare per Autorità di Sistema Portuale. Tonnellate totali movimentate e TEU (2021)



Fonte: Capuzzo (2022).

I dati di traffico, sia pure con qualche oscillazione, segnalano una sostanziale stazionarietà del sistema portuale italiano all'interno del quale le regioni meridionali hanno scontato una carenza infrastrutturale causata, sul versante portuale, da fondali poco profondi – che non sono in grado di far attraccare navi di grandi dimensioni – e, sul versante della connettività, dall'assenza di connessioni ferroviarie (c.d. ultimo miglio), che colleghino il porto ai principali snodi logistici del territorio, rendendo le strutture portuali del Mezzogiorno meno attrattive rispetto agli altri porti europei. Ciò nonostante la centralità del Mezzogiorno nel Mediterraneo rimane evidente, testimoniata anche dalla facilità con la quale è possibile raggiungere da Suez i porti meridionali (a titolo di esempio, Gioia Tauro è raggiungibile con una deviazione di soli 1,05 km dalla rotta Suez-Gibilterra) (cfr. **Figura 2.5**).

Ampliando il livello dell'analisi all'insieme dei porti italiani, lo scenario negli ultimi quattro anni non ha subito cambiamenti significativi. All'insegna di una certa stagnazione, si sono registrati variazioni percentuali in incremento

o in diminuzione poco importanti, segno che la riforma normativa e i pochi investimenti effettuati hanno comportato qualche impatto principalmente organizzativo e di razionalizzazione del traffico.

Il quadro che ne emerge è dunque quello di una situazione sostanzialmente bloccata nella quale i porti italiani non riescono a scalare le posizioni degli indicatori internazionali di competitività logistica e marittima che la vedono sempre ben dietro i suoi principali *competitor* (Berlinguer, 2018; D'Arienzo, Pugliese, 2020; Capuzzo, 2022).

Tabella 1.1: Indicatori marittimi e portuali internazionali, Italia 2019

Indicatore	Fonte	Posizione Italia	GAP con il 1° in classifica
LSCI ⁷ – Linear Shipping Connectivity Index	UNCTAD: Porto connesso con il mondo attraverso servizi di linea	13° posto nel Mondo 6° posto in Europa 2° posto nel Mediterraneo	79,12 punti di distanza dalla Cina
LPI ⁸ – Logistics Performance Index	World Bank: Porto connesso ed integrato con la catena logistica	19° posto nel Mondo 10° posto in Europa 3° posto nel Mediterraneo	0,46 punti di distanza dalla Germania
QPI ⁹ – Quality of Port Infrastructure	World Economic Forum: Qualità dell'infrastruttura portuale	60° posto nel Mondo 21° posto in Europa 12° posto nel Mediterraneo	2,4 punti di distanza dall'Olanda

Fonte: SRM su enti citati (UNCTAD e World Bank).

La **Tabella 1.1** riporta il posizionamento dell'Italia negli indicatori marittimi e portuali internazionali. Tre dei principali indicatori – relativi alla qualità dei porti, alla qualità della logistica e alla connettività in termini di servizi di linea – segnala che l'Italia oscilla tra la sesta e la ventunesima posizione in Europa, e tra la seconda e la dodicesima nel Mediterraneo. Sebbene gli indicatori evidenzino un ranking che migliora nel tempo e – in particolare per LSCI e LPI – che posiziona l'Italia nei primi 10 posti europei, rimane tuttavia elevato il gap con le grandi realtà del *Northern Range*, gli scali spagnoli, statunitensi e del Far East che hanno impostato modelli portuali volti a integrare il traffico con altri asset che ne migliorano la performance complessiva, rendendoli più competitivi.

Nel 2021 i porti del Sud Italia, con 224 milioni di tonnellate di merci gestite, detengono una quota del 46% sul totale nazionale e hanno registrato un incremento del 7% sul 2020. La componente maggiore dei porti del Mezzogiorno è però rappresentata dal traffico delle rinfuse liquide, con 78 milioni di tonnellate, seguito dal Ro-Ro, con 65 milioni, vale a dire

⁷ Il *Liner Shipping Connectivity Index* (**LSCI**) misura la competitività del settore marittimo di un paese, in termini di connettività con la rete marittima globale. Il LSCI viene calcolato annualmente dall'UNCTAD sulla base di 6 componenti: numero di navi, la loro capacità di trasporto in termini di container, dimensione massima delle navi, numero di servizi, numero di compagnie di navigazione le cui navi container utilizzano i porti di un paese, numero di paesi collegati attraverso servizi di linea diretti. Per ciascun paese, il valore di ogni componente viene rapportato al valore massimo registrato nel primo trimestre 2006. Per ciascun paese poi si calcola la media delle sei componenti, rapportata alla media massima del primo trimestre 2006 e moltiplicata per 100. I dati sono quindi indicizzati al valore massimo registrato dalla Cina nel primo trimestre 2006 (Cina Q1 2006 = 100).

⁸ Il *Logistics Performance Index* (**LPI**), attualmente aggiornato al 2018, è un indicatore costruito dalla World Bank ed è uno strumento di analisi comparativa creato per aiutare i paesi ad identificare le sfide e le opportunità che devono affrontare/cogliere per migliorare le loro prestazioni logistiche. Il LPI si basa su un sondaggio a livello mondiale di operatori a terra (spedizionieri e corrieri), che forniscono un *feedback* sulla capacità logistica dei paesi in cui operano e con cui commerciano, integrato con dati quantitativi sulle prestazioni dei componenti chiave della catena logistica. L'Indice sintetizza i risultati rilevati su sei aree di valutazione complementari: l'efficienza nel processo di sdoganamento; la qualità delle infrastrutture relative al commercio e al trasporto; la facilità di predisporre spedizioni competitive in termini di prezzo; la competenza e la qualità dei servizi logistici; la capacità di rintracciare e seguire le spedizioni; la frequenza con la quale le spedizioni raggiungono i destinatari entro i tempi prestabiliti.

⁹ Il *Quality of Port Infrastructure* (**QPI**) valuta i porti di un Paese su una scala da 1 a 7, con un punteggio più alto che indica un porto più performante ed efficiente. Il QPI viene valutato attraverso un sondaggio tra i dirigenti d'azienda raccogliendo le loro opinioni in merito alle strutture portuali del loro Paese. Secondo la media degli indici QPI dal 2007 al 2017, i primi nove Paesi hanno coalizioni di governo post-industriali che guidano la loro governance portuale. Il Giappone è l'unica eccezione, in quanto ha una governance portuale centralizzata insieme a un punteggio elevato dell'indice.

oltre la metà del totale Ro-Ro nazionale (**Tabella 1.3**). I container, con 4,5 milioni di TEU, concentrano nei porti del Mezzogiorno il 40% del traffico nazionale ma in un confronto internazionale segnalano che molti altri porti raggiungono livelli ben più elevati (**Tabella 1.2**).

Tabella 1.2: Traffico container nei 10 principali porti del Mediterraneo e Mar Nero

Porti	TEUs 2021	Variazione 2021-2021 (%)
Tanger Med	7.1773.870	+24,3
Valencia	5.614.454	+3,4
Pireus	5.320.000	-2,2
Algeciras	4.796.665	-6,1
Port Said	3.865.320	-3,0
Barcelona	3.530.814	+19,4
Gioia Tauro	3.146.533	-1,5
Marsaxlkk	2.970.000	+21,7
Ambarli	2.932.000	+1,5
Genova	2.557.847	+8,7

Fonte: ns. elaborazioni SRM su dati Autorità Portuali.

Tabella 1.3: Tipologia di merci movimentate dai porti italiani (milioni di tonnellate) e dinamica (variazioni %)

Traffico	2019	2020	2021	2019 su 2016	2020 su 2019	2021 su 2019
Rinfuse liquide	179,55	156,87	163,81	-1,2 ↓	-12,6 ↓	-8,8 ↓
Container	111,14	114,30	117,01	-5,4 ↓	+2,8 ↑	+5,3 ↑
Ro-Ro	106,38	105,01	123,48	+7,8 ↑	-1,3 ↓	+16,1 ↑
Rinfuse solide	58,76	49,27	56,80	-13,6 ↓	-16,2 ↓	-3,3 ↓
Merci varie	23,37	16,38	20,42	+3,5 ↑	-29,9 ↓	-12,6 ↓
Totale	479,20	441,83	481,53	-1,9 ↓	-7,8 ↓	+0,5 ↑

Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti.

I dati di traffico 2019–2021 forniti da Assoporti (**Tabella 1.3**) attestano il raggiungimento di 479,2 milioni di tonnellate nel 2019 (– 1,9% sul 2018) con un crollo nell'anno successivo (–7,8%) e una ripresa nel 2021 appena sopra al livello del 2019. Si conferma la struttura del nostro sistema portuale molto orientato al traffico di rinfuse liquide (37,5%); a seguire container e Ro-Ro, rispettivamente con il 23,2% e 22,2% e, ultime, ma non meno importanti, le rinfuse solide con il 12,3% del totale; marginale la percentuale delle merci varie con un residuale 5%. Le varie tipologie di traffico hanno avuto un andamento altalenante; confrontati con il 2019, solo il traffico Ro-Ro segnala una forte ripresa, seguiti dai container con un trend orientato alla leggera crescita.

L'analisi per singolo scalo, nella **Tabella 1.4** che segue, mostra la rappresentatività dei nostri porti per categoria di merce e la concentrazione di tali categorie nei vari scali. Da notare che la portualità meridionale compare in tutte le classifiche con Taranto al secondo posto nei segmenti delle rinfuse solide e nelle merci varie e Napoli-Salerno ben collocate per Container e Ro-Ro. Nelle classifiche spiccano anche Cagliari, Augusta e Gioia Tauro. In controtendenza rispetto ad altri, il porto di Gioia Tauro è riuscito a crescere nonostante gli effetti avversi della pandemia sul settore, ponendosi come una best practice nazionale e trainando così il dato nazionale fino a un +5,3% nel 2021 rispetto al 2019 (**Tabella 1.3**). I dati riportati confermano l'importanza che riveste il Mezzogiorno in ambito nazionale e il rilievo

che gli scali meridionali possono assumere nell'ambito di una strategia più complessiva di rilancio del sistema portuale.

Tabella 1.4: Posizionamento dei porti del Mezzogiorno per settore portuale (2019)

Rinfuse liquide (milioni ton.)		Rinfuse solide (milioni ton.)		Container – gateway (milioni TEUs)	
Trieste	43,35	Ravenna	11,17	Genova	2,30
Cagliari	26,92	Taranto	9,17	La Spezia	1,28
Augusta	20,47	Venezia	6,18	Napoli	0,67
Totale	90,73	Totale	26,52	Totale	4,24
Container – transhipment (ml. TEUs)		Ro-Ro (milioni ton.)		Merci varie (milioni ton.)	
Gioia Tauro	2,52	Livorno	16,04	Ravenna	6,43
Genova	0,32	Genova	9,64	Taranto	4,61
Trieste	0,30	Salerno	8,10	Cagliari	2,67
Totale	3,14	Totale	33,78	Totale	13,72

Fonte: ns. elaborazioni SRM su dati Assoporti.

Il Mediterraneo risulta essere la **prima destinazione al mondo per lo Short Sea Shipping** – movimentando 659 milioni di tonnellate nel 2019 – e, grazie al contributo del Mezzogiorno, l'Italia è al 1° posto in Europa e nel Mediterraneo per il trasporto marittimo a corto raggio, con un totale di 310,6 milioni di TEU movimentate. In questo senso un investimento e un ulteriore sviluppo di questo segmento – facendo leva sulle competenze distintive del Mezzogiorno d'Italia e dei suoi porti e sulla loro attuale leadership – diventa fondamentale per rendere il Mezzogiorno vera e propria cerniera tra le due sponde del Mediterraneo e per restituirgli centralità, anche alla luce della regionalizzazione delle catene del valore.

Figura 1.12: Principali pipeline di gas nel Mediterraneo e centralità dell'Italia



Fonte: Libro bianco "Verso Sud" (2022), p. 80.

Grazie alla sua capacità portuale, il Mezzogiorno d'Italia rappresenta anche la piattaforma ideale per il trasporto via mare di risorse energetiche (come idrogeno e metano) e altre risorse chiave (per esempio l'ammoniaca) (**Figura 1.12**). Ciò è testimoniato anche dal fatto che 5 dei primi 10 porti italiani per rinfuse liquide trasportate sono nel Sud Italia (Augusta, Cagliari, Milazzo, Napoli e Taranto) e che, complessivamente, il Sud movimentata il 44% delle rinfuse liquide nazionali.

In questo contesto, l'Italia dispone di tre rigassificatori, tutti nel Nord Italia (La Spezia, Livorno e Rovigo), con una capacità complessiva di 14,8 miliardi di metri cubi di gas all'anno (pari al 50% del gas importato in Italia dalla Russia). Due nuovi impianti al Sud sono in fase di discussione, Porto Empedocle e Gioia Tauro, oltre 15 anni dopo essere stati presentati (rispettivamente nel 2004 e 2005), osteggiati per anni secondo la sindrome NIMBY (*"not in my backyard"*). I siti, con una capacità aggiuntiva di 12 miliardi di metri cubi di gas all'anno, potenzialmente potrebbero permettere di coprire per il 95% l'import russo (insieme agli impianti esistenti).

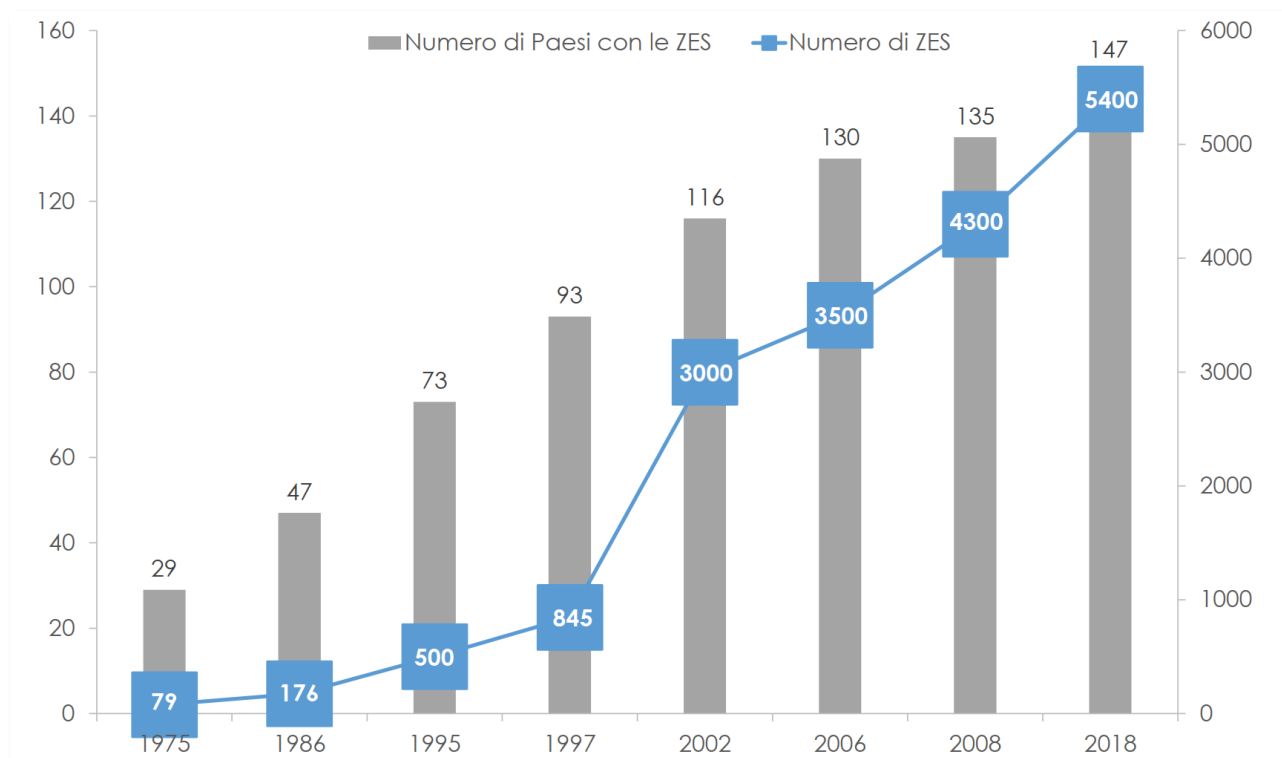
2 Le ZES: obiettivi e vincoli di una politica localizzativa territoriale

Il secondo capitolo si concentra sullo strumento delle **Zone Economiche Speciali (ZES)** quale specifica politica industriale che nel Mezzogiorno fa perno sull'economia del mare e sulla rete delle infrastrutture portuali (Caterini, Jorio, 2017). Prima di affrontare la novità delle ZES nel Mezzogiorno vengono offerti alcuni brevi cenni sull'origine e la diffusione di uno strumento che ha certamente connotati di territorializzazione spinta ma condivide diversi elementi comuni di fondo (Berlinguer, 2018; Bost, 2019; Aniello, De Sanctis, 2020).

Le ZES nascono in America negli anni '30 per poi approdare in Irlanda alla fine degli anni '50 del secolo scorso, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo socioeconomico di territori caratterizzati da storiche deficienze infrastrutturali, complessità burocratiche e procedurali o disincentivi all'investimento di altra natura, causati dalla presenza di diseconomie di sistema che ostacolano o rallentano gli investimenti privati, accrescendone i costi e abbassandone la redditività.

Si diffondono rapidamente in tutta Europa e, successivamente, si moltiplicano in numerosi Paesi in via di sviluppo (Figura 2.1), offrendo sempre un contributo significativo alla crescita dei territori ospitanti e orientandosi fortemente all'attrazione di investimenti diretti esteri e promuovendo l'attività di export (Zeng, 2021; UNCTAD, 2019; Wyman, 2018).

Figura 2.1: Free Zone nel mondo e numero di Paesi coinvolti



Fonte: ns. elaborazioni SRM su dati Unctad 2019.

In senso generale, sono sostanzialmente tre le famiglie di agevolazioni concesse dalle differenti tipologie di ZES che operano nei diversi contesti Paese (UNCTAD, 2019; Espon, 2020b).

- **Incentivi:** lo Stato offre benefici diretti alle imprese che operano nelle ZES come riduzione delle tasse, sgravi fiscali, sussidi economici, vantaggi negli investimenti.
- **Regolamentazione:** lo Stato offre facilitazioni regolamentative alle imprese che operano nelle ZES, al fine di creare un ambiente favorevole all'investimento attraverso la semplificazione della burocrazia e lo snellimento dei tempi.
- **Operatività:** lo Stato offre infrastrutture e servizi di alta qualità per le fasi produttive e commerciali al fine di attrarre industrie specializzate.

Non è rilevante qui presentare le numerose fattispecie, proponendo differenti tassonomie di ZES che sono ormai presenti in letteratura (Zeng, 2021). Più interessante è invece ragionare su alcuni risultati perseguiti dallo strumento, laddove ha ben operato, così come su alcune indicazioni che derivano dai fallimenti dello strumento stesso e dalle condizioni che li hanno generati.

L'istituzione della ZES, nel contesto di strategie complessive di sviluppo industriale su territori in ritardo di sviluppo, ha saputo spesso generare risultati importanti in termini di attrazione degli investimenti esteri, aumento dell'occupazione, competitività delle imprese, capacità di export, crescita dell'attrattività per il territorio in alcuni casi anche al di fuori della Zona interessata (Wyman, 2018; European Parliament, 2020). Nei casi di maggior successo una ZES funzionante ha contribuito fortemente a creare e rafforzare la percezione di un territorio *business-friendly*, moltiplicando così la sua attrattività nei confronti di nuovi investitori (Ciżkowicz *et al.*, 2015). In Cina le ZES hanno prodotto un aumento degli investimenti diretti e una conseguente crescita dell'economia regionale pari al 12% per anno (Zeng, 2012); in Russia, sono state istituite nel 2005 con connotati principalmente industriali (Tarasova *et al.*, 2019), e nella sola regione del Tatarstan (sulla quale insistono due Zone) sono state in grado di attrarre oltre 3 miliardi di dollari di investimenti esteri, portando un tasso medio di crescita del PIL pro capite 5 volte superiore al tasso nazionale.

Alcune ZES non hanno prodotto i risultati attesi a causa di: (i) scarso impegno da parte degli Stati, di legislazioni frammentarie e inadeguate; o (ii) di una inaccurata selezione dei territori da infrastrutturare; o ancora (iii) di scarsi incentivi o regolamentazioni confuse (Aggarwal, 2006). L'impegno da parte delle amministrazioni pubbliche nell'intercettare gli effettivi bisogni degli investitori potenziali, nel pianificare efficienti meccanismi di vantaggio, duraturi per il tempo necessario al recupero dell'investimento, e nell'interessare territori ad alto potenziale di sviluppo facendo leva sulle effettive risorse presenti, è difatti un elemento essenziale per il raggiungimento dei risultati attesi. In mancanza di un serio investimento di partenza nell'adeguamento infrastrutturale e nella funzionalità generale del territorio, alcune ZES in Russia non sono state capaci di attrarre investitori. In alcuni casi, il comitato di gestione della ZES ha concordato i progetti con i potenziali investitori, sottomettendo tuttavia gli interventi a un investimento iniziale e alla garanzia di futuro interesse da parte dei privati (Tarasova *et al.*, 2019).

L'istituzione della ZES, come qualunque altra politica *place-based*, non è dunque una soluzione automaticamente e immediatamente in grado di generare sviluppo regionale ma, piuttosto, un'opportunità da valutare e gestire attraverso analisi complesse, affrontando le criticità e intervenendo nella direzione di una pianificazione integrata dello sviluppo, che veda nella misura un tassello organico di una strategia complessa di recupero di uno svantaggio di partenza, che permetta di costruire una prospettiva duratura oltre il termine della misura incentivante.

A tal riguardo, risulta necessario anche considerare gli elementi di criticità riguardo a potenziali conseguenze negative dello strumento, quali: (i) il rischio di una dispersione di fondi pubblici per attività industriali e, in generale, produttive pronte a lasciare il sito al termine del periodo di incentivo; (ii) il danno di competitività nei confronti delle

imprese dei territori contermini; **(iii)** l'importante riduzione di entrate fiscali nel breve termine; **(iv)** la possibilità che lo sviluppo delle ZES non porti una crescita territoriale complessiva ma si limiti al rafforzamento di alcune realtà conservando o addirittura aumentando le disparità tra i territori (Aggarwal, 2006). L'istituzione della ZES inoltre genera inevitabilmente un effetto di competizione fra territori che si contendono la localizzazione della Zona che, per definizione, deve essere circoscritta e limitata.

2.1 Difficoltà e ritardi competitivi della portualità Meridionale

Un secondo elemento che contribuisce a cogliere portata e sviluppi delle ZES nel Sud Italia è qualche sintetico riferimento ai perduranti problemi della portualità Meridionale (CDP, 2020; D'Arienzo, Pugliese, 2020). Diversi elementi sono già emersi nel **Capitolo 1**, più legati però alla ritrovata centralità del Mediterraneo e allo sviluppo presente e futuro dei traffici merci.

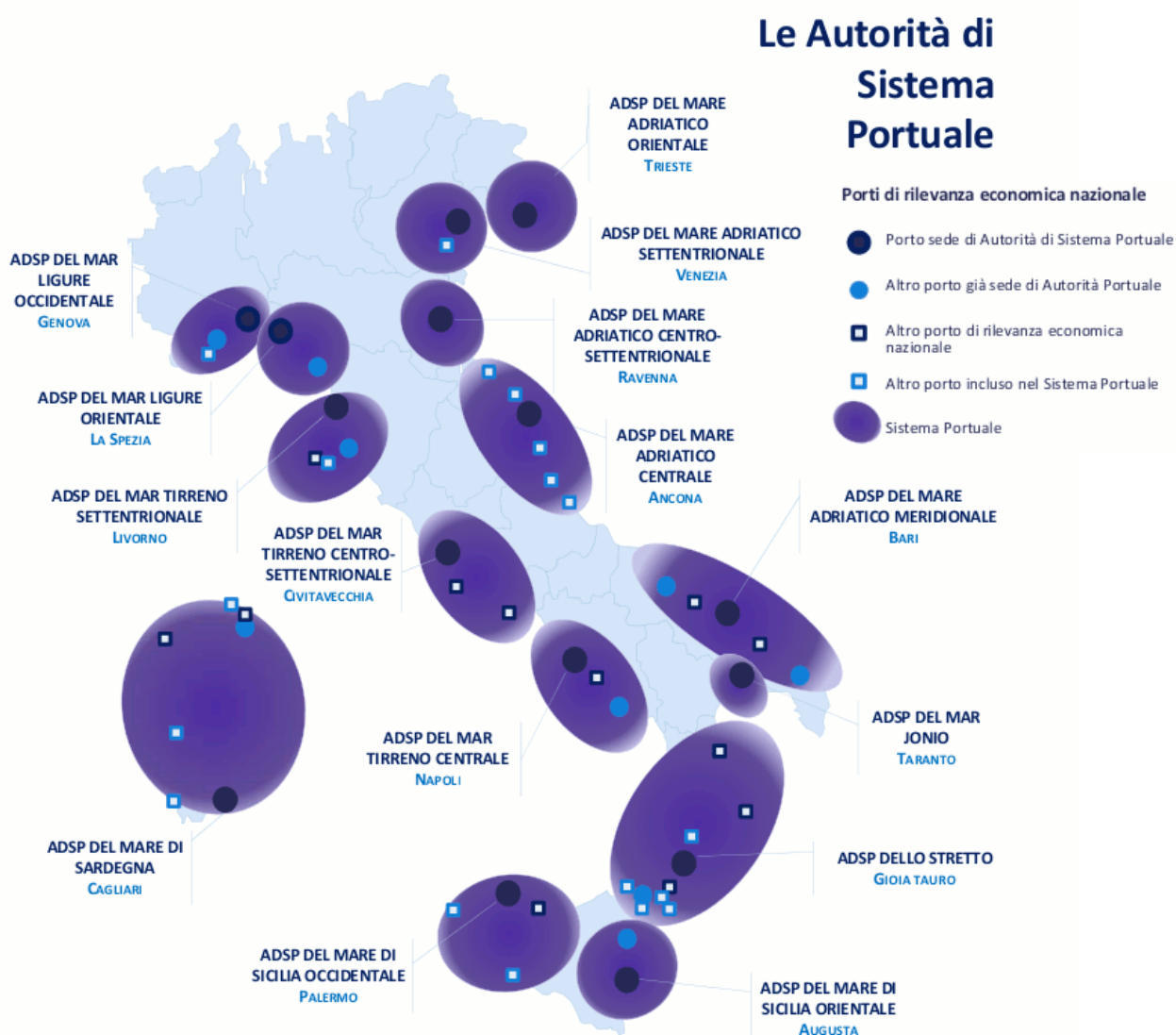
A pesare grandemente sulla ridotta competitività dei porti italiani è nuovamente il ritardo infrastrutturale (Manti, 2019; MISCT, 2022): la carenza di collegamenti rapidi con il centro del continente europeo rende scarsamente appetibili questi scali rispetto ai porti dell'Italia settentrionale, della Francia e della Spagna, o anche del *Northern Range*, cioè della costa settentrionale del continente che, da Le Havre ad Amburgo, per via della grande efficienza gestionale e della rapidità dei trasporti retroportuali, continua a risultare maggiormente vantaggiosa anche per i traffici che transitano per il Mediterraneo, talora persino per quelli che hanno il Nord Italia come destinazione finale (malgrado per raggiungerli siano necessari 4.500 km di navigazione, fino a 5 giorni in più): si calcola che il 31% del traffico proveniente dal Canale di Suez abbia come destinazione la sponda Nord Europa, a fronte di un 19% rivolto alla sponda Nord del Mediterraneo (SRM, 2021a; Italian Ports Association, SRM, 2022).

La forte competizione fra Autorità portuali italiane, inoltre, è stata negli ultimi anni un ulteriore elemento di svantaggio in quanto gli scali – privi di una visione strategica, organica e sistemica – hanno cercato nel tempo di accaparrarsi quote di traffico le une a danno delle altre invece che cercare di attrarne del nuovo (Prezioso *et al.*, 2017). Questa competizione interna ha portato un importante spreco di risorse destinate a lavori infrastrutturali finalizzati a un vantaggio competitivo rispetto ai porti vicini, spesso inadatto alla conformazione fisica e alla posizione geografica del terminale e senza la giustificazione di un'effettiva richiesta di mercato (D'Arienzo, Pugliese, 2020).

In questo senso la tradizionale prospettiva di valorizzazione della sponda meridionale del continente come *gateway* di accesso al mercato continentale non si è mai sviluppata a causa di una scarsa capacità di *governance* globale nel superare gelosie e miopie della gestione locale a favore di una visione complessiva del "sistema" portuale, in grado di coordinare l'organizzazione della rete valorizzando le potenzialità intrinseche dei singoli porti in un'ottica sistemica e sinergica.

Allo scopo di trovare una soluzione a questo problema è intervenuta la Riforma del Sistema Portuale (D.Lgs. 169/2016) che punta a una riorganizzazione generale delle Autorità Portuali in 15 Autorità di Sistema Portuale in grado di pianificare una progettazione di area concorde con le indicazioni strategiche nazionali (**Figura 2.2**). La riforma prevede che le Autorità di Sistema Portuale provvedano alla valorizzazione del rapporto con il territorio attraverso una pianificazione sistemica che favorisca il trasferimento sulla terraferma di attività portuali e, in particolare al Sud, l'installazione di industrie di eccellenza che sfruttino i porti per l'export (SRM, 2009; The European House–Ambrosetti, 2022).

Figura 2.2: Le Autorità del sistema portuale nella nuova riforma dei porti italiani



Nota: Le 16 Autorità di Sistema Portuale che includono a loro volta i porti di rilevante interesse economico internazionale e nazionale, costituiscono i nodi di 1° livello del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti del settore portuale.

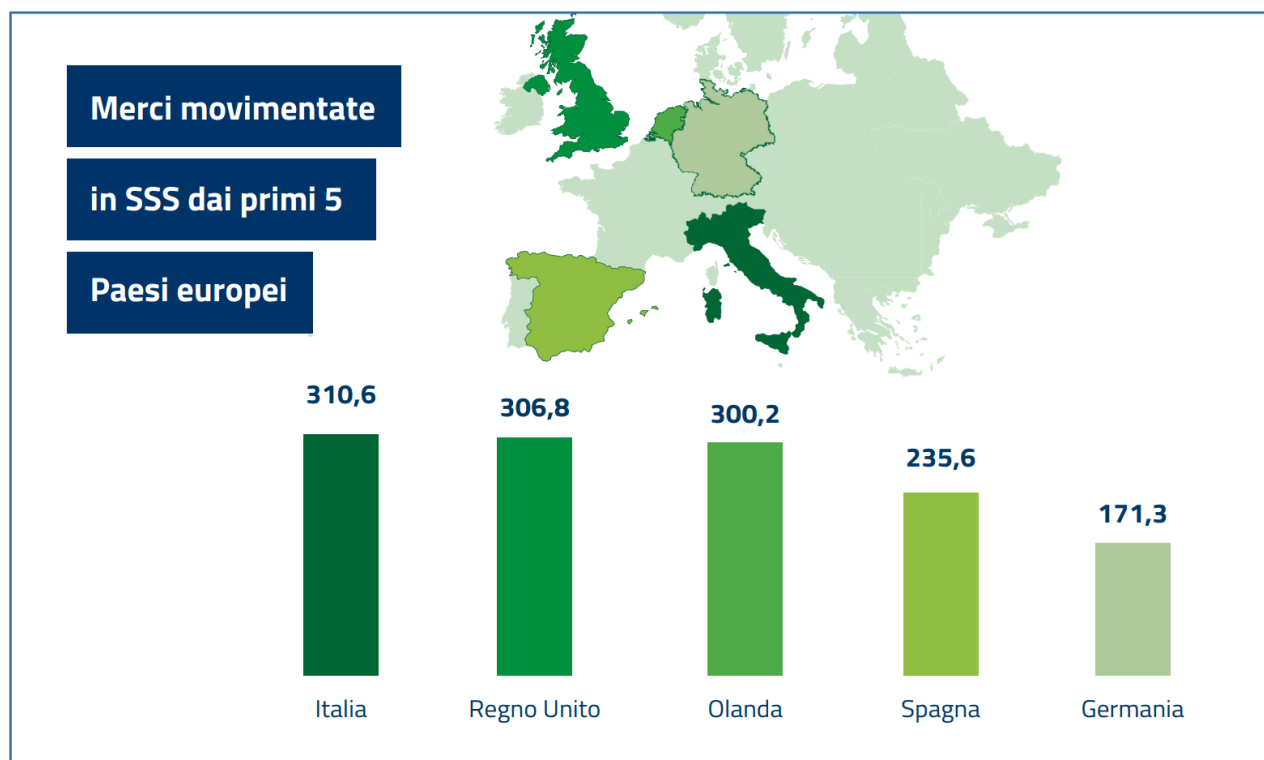
Fonte: Sito Internet del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (<https://www.mit.gov.it>).

Negli ultimi anni la competitività dei porti meridionali si è ulteriormente ridotta a causa della difficoltà ad affrontare i cambiamenti del mercato con una prospettiva strategica (CDP, 2020; Alphaliner, 2021): in particolare, dopo che la diffusione delle mega navi container ha svantaggiato i porti di piccole dimensioni, alcuni porti del Mezzogiorno hanno investito ingenti somme per l'adattamento infrastrutturale per accogliere questi scafi a fronte di una carenza di mercato potenziale in grado di giustificarne la spesa.

Oltre al necessario adeguamento infrastrutturale, la competitività dei porti del Mezzogiorno passa attraverso un adeguamento in termini normativi (Di Palma, Lanzi, 2018), elementi questi in grado di attrarre investimenti e traffici che oggi trovano nei porti del Nord Europa una maggiore efficienza, rapidità nei tempi di sdoganamento e affidabilità complessiva. In questo senso il previsto trasferimento di alcune attività portuali (principalmente lo sdoganamento delle merci) in adeguati spazi retroportuali, e le agevolazioni procedurali e amministrative previste dalle ZES rappresentano elementi chiave. Oltre a questi è necessario prevedere un ulteriore investimento in specializzazione.

intesa sia nell'attrazione di manodopera qualificata, sia nella distribuzione strategica delle competenze attraverso i diversi porti, per garantire un'offerta complessa integrata e di sistema, superando la frammentazione e il generalismo che hanno contribuito a ridurre, negli ultimi anni, il vantaggio competitivo complessivo.

Figura 2.3: Il ruolo crescente dello Short Sea Shipping (valori in milioni di tonnellate)



Fonte: SRM su Eurostat (2021).

L'Italia si trova al centro tra due delle quattro macro direttrici previste: la Sud-Occidentale (Mediterraneo occidentale, Spagna-Francia-Italia) e la Sud-Orientale (Mediterraneo orientale, dall'Adriatico/Jonio alla Turchia), ed è già in posizione di vantaggio essendo il primo paese nel Mediterraneo e in Europa nel trasporto *Short Sea Shipping*, davanti a Regno Unito e Paesi Bassi (Panaro, 2021; SRM, 2022); il Mediterraneo, inoltre, è il primo bacino europeo di questo genere di traffico marittimo con il 40% del traffico totale, sfruttato ancora soltanto per il 50% della propria capacità e quindi in grado di essere raddoppiato senza spese. In prospettiva si renderà tuttavia necessario prevedere lo sviluppo delle infrastrutture portuali, terrestri e di collegamento, da cui il trasporto SSS dipende (Figura 2.3).

2.2 Il Mezzogiorno e le nuove politiche industriali delle ZES

Il Mezzogiorno d'Italia rientra nella categoria della *lagging region* a bassa crescita, il cui PIL pro capite medio risulta inferiore alla media UE e oramai vicino a quello di alcune regioni dell'Est Europa. Le regioni a basso livello di crescita si concentrano principalmente nel Sud Europa, la loro condizione deriva anche da una posizione geografica svantaggiata: si tratta dei territori più isolati geograficamente rispetto al *core* economico del continente, come Grecia e Portogallo (dove comprendono la maggior parte del territorio) ma anche il Sud della Spagna, dove la distinzione fra Nord e Sud rispecchia anche differenze storiche e culturali (Svimez, 2021a; 2021b). Una caratteristica comune a

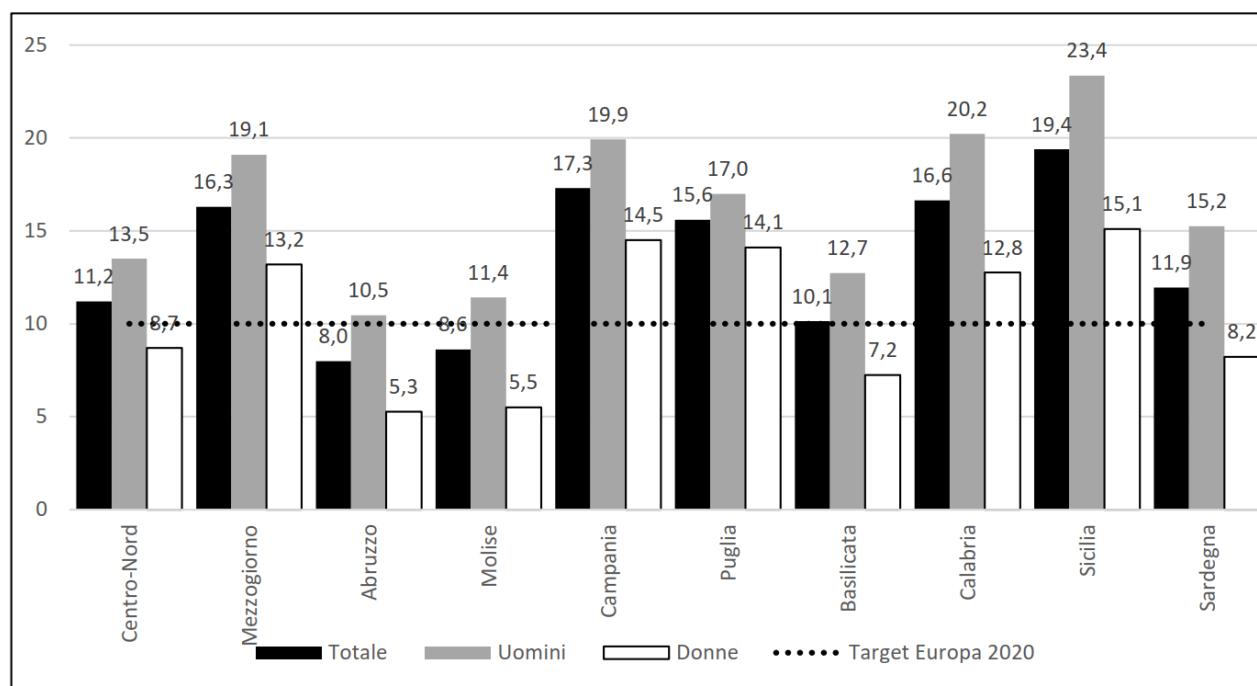
tutte le *lagging regions*, comprese quelle italiane, è la **scarsa qualità del capitale umano** disponibile (spesso anche perché una componente qualificata emigra).

Nel 2020 il differenziale nei tassi di occupazione tra le persone di 25-64 anni che hanno raggiunto il titolo terziario e quelle che posseggono al più un titolo secondario inferiore è di 29,1 punti in Italia sostanzialmente in linea con la media Ue (29 punti). Divario che sale a 33,6 nel Mezzogiorno (22,9 punti nel Centro-Nord). Il premio dell'istruzione – inteso come aumento delle probabilità di trovare un'occupazione al crescere dei livelli di istruzione – è pari a 18,8 punti nel passaggio al titolo secondario superiore e a 10,3 punti nel confronto tra quest'ultimo ed il titolo terziario (Confindustria, SRM, 2021).

Il secondo problema dell'Italia segnalato da *Education at a Glance* (OECD, 2021) riguarda lo **scarso accesso** da parte della platea studentesca **ai titoli terziari brevi e professionalizzanti**, piuttosto diffusi all'estero. Il ritardo italiano sulla scena internazionale chiama in causa non solo una minore domanda di istruzione da parte degli individui, ma anche un'offerta scarsamente differenziata di percorsi formativi da parte delle istituzioni educative solo in piccola parte compensati dai corsi post-secondari (ITS).

Nel 2020 ancora circa 543 mila giovani, di cui 253 mila nel Mezzogiorno pur avendo al massimo la licenza media abbandonano il sistema di istruzione e formazione professionale (Figura 2.4). Il Mezzogiorno e, soprattutto, Campania, Calabria e Sicilia, presentano tassi di abbandono assai più elevati: nel 2020, ultimo anno per cui sono disponibili i dati, gli *early leavers* meridionali erano il 16,3% a fronte dell'11,2% delle regioni del Centro-Nord.

Figura 2.4: Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per sesso e regione. Anno 2020, valori percentuali



Nota: Popolazione 18-24 anni con al più licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni.

Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze del lavoro.

Tra i fattori che determinano l'abbandono un ruolo importante riguarda la concentrazione degli studenti più fragili nelle stesse scuole, tipicamente gli istituti professionali; questa segmentazione fa sì che ragazzi non particolarmente

motivati si ritrovino in classi con compagni con le stesse difficoltà: poiché l'influenza dei propri pari è un aspetto importante dell'impegno personale, in queste scuole il rischio di dispersione è assai più elevato. Sulla dispersione incide significativamente anche la condizione socioprofessionale dei genitori. La scuola, in altri termini, non sembra in grado di colmare pienamente le lacune di chi proviene da situazioni più svantaggiate.

Secondo il Rapporto finale *“Economic Challenges of Lagging Regions”* della Commissione europea ([European Commission, 2017](#)), la popolazione residente al Mezzogiorno d'Italia con una formazione di livello universitario è in percentuale la metà della media europea (meno del 15% contro il 30%): su questo dato pesa l'importantissimo numero di cittadini emigrati nelle regioni del Centro-Nord o espatriati e il forte tasso di inattività che descrive il Mezzogiorno come una terra dalle basse competenze, regolamenti insufficienti o inappropriati e un mercato poco competitivo: tutti limiti che pesano fortemente sull'attrattività per gli investimenti.

2.2.1 La nascita delle ZES quale nuova politica industriale

In questo contesto, lo strumento ZES viene introdotto per la prima volta in Italia nel 2017 con il Decreto-legge 20 giugno 2017 n. 91 nell'ambito degli interventi urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno¹⁰.

Le ZES rappresentano pertanto un'innovazione nella politica industriale italiana ([Dialti, 2018](#); [Manti, 2019](#)). Ad oggi, le ZES italiane sono otto, localizzate nel Sud in aree portuali di livello “centrale” (**Tabella 2.1**). Alcune Regioni italiane dispongono di un'unica ZES al loro interno (Abruzzo, Calabria, Campania e Sardegna); altre, invece, ne condividono i benefici fiscali con altre Regioni (la ZES Adriatica Interregionale Puglia-Molise e la ZES Ionica Interregionale Puglia-Basilicata). Un caso particolare è rappresentato dalla Sicilia che conta due ZES costituite (ZES Sicilia Orientale e ZES Sicilia Occidentale) e una (ZES Nebrodi) che ha avanzato pretese di non facile accoglimento.

La legge prevede che la localizzazione di ogni ZES debba interessare una o più aree che comprendano almeno una localizzazione portuale tra quelle dotate delle caratteristiche stabilite dal regolamento n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, cioè avere un traffico merci o passeggeri pari o superiore a un millesimo del traffico complessivo europeo, secondo i dati rilevati da Eurostat su base triennale ([GUUE, 2013](#)).

Gli scali sono organizzati in una rete “Centrale”, che comprende quelle parti della rete che rivestono la più alta importanza strategica rispetto all'evoluzione della domanda di traffico e alle necessità del trasporto multimodale ([GUUE, 2013, art. 38, c. 1](#)), e una rete “Globale” costituita da tutti gli altri porti.

La decisione di istituire ZES attorno ai principali scali portuali del Mezzogiorno rientra dunque nella strategia che tende a far leva sull'**economia marittima**, anche nell'ottica compensativa rispetto alla posizione di svantaggio geografico con il continente e al grave ritardo infrastrutturale che rappresenta un difetto di competitività la cui soluzione è di grande urgenza ([AA.VV., 2006](#); [Pigliucci, 2018](#); [ARTI, 2020](#); [Confindustria, 2022](#)).

Auspiciabilmente, le ZES potranno rappresentare un volano di crescita che dalle aree portuali si estenderà a quelle retrostanti e connesse. Esse prevedono per le imprese insediate al loro interno opportunità interessanti, introdotte grazie alla riforma prevista dal PNRR e realizzata dal governo, attraverso le norme contenute nel decreto-legge n. 77/2021 e nel decreto-legge n. 233/2021. Tra queste, le principali sono: **(i)** il potenziamento del ruolo del Commissario Straordinario, come interlocutore unico di investitori e imprese che vogliono operare nella ZES; **(ii)** l'introduzione della conferenza dei servizi, dell'autorizzazione unica e dello sportello unico digitale, che consente di

¹⁰ Fa riflettere, per la storia futura, osservare come un “intervento urgente” necessita di cinque anni per venire operativamente alla luce.

snellire e semplificare i procedimenti autorizzativi; (iii) il credito di imposta fino a 100 milioni di Euro per gli investimenti; (iv) la possibilità di istituire zone franche doganali.

Tabella 2.1: I porti del Mezzogiorno nella Rete centrale e globale

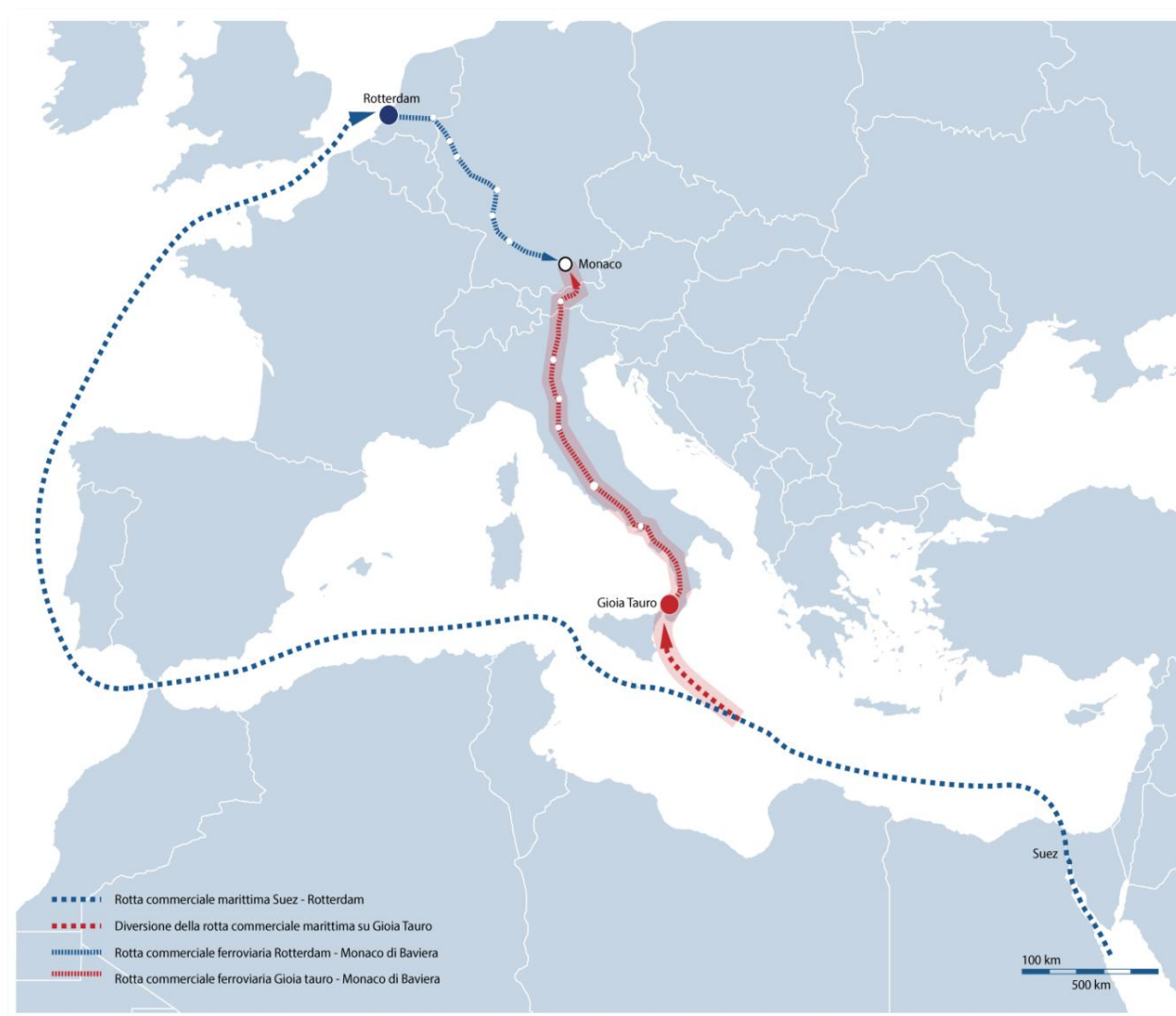
Regione	Nome del nodo	Porto marittimo
Calabria	Gioia Tauro	Centrale
	Reggio Calabria	Globale
Campania	Napoli	Centrale
	Salerno	Globale
Puglia	Bari	Centrale
	Brindisi	Globale
	Taranto	Centrale
	Cagliari	Centrale (Porto Foxi, Cagliari)
Sardegna	Carloforte	Globale
	Golfo Aranci	Globale
	La Maddalena	Globale
	Olbia	Globale
	Palau	Globale
	Porto Torres	Globale
	Portovesme	Globale
	Augusta	Centrale
Sicilia	Gela	Globale
	Messina	Globale
	Milazzo	Globale
	Palermo	Centrale (Palermo, Termini Imerese terminal)
	Siracusa	Globale
	Trapani	Globale

Fonte: Regolamento UE 1315/2013.

Le ZES consistono dunque in specifici *enclave* territoriali in cui vengono concessi particolari vantaggi di ordine fiscale, burocratico, amministrativo o procedurale che contribuiscono alla costruzione di “qualità territoriale”, preconditione per l’attrazione di investimenti privati in specifici settori produttivi, alimentando positivi processi cumulativi di crescita dell’occupazione, della produttività, dell’export e attirando così nuovo sviluppo.

Senza un investimento in termini di adeguamento infrastrutturale – soprattutto nel collegamento multimodale fra porto ed entroterra, e in particolare fra porti del Sud Italia ed Europa continentale – la questione dell’accessibilità delle regioni Mezzogiorno continua a rappresentare un elemento di criticità in grado di compromettere non soltanto la competitività regionale, ma la stessa coesione territoriale. L’integrazione della rete ferroviaria meridionale con quella settentrionale, sia nel traffico persone che merci, è ancora oggi un tema di centrale urgenza nella realizzazione di una rete competitiva e nell’attrazione dei traffici merci (**Figura 2.5**).

Questo vale sia nella concezione dei porti meridionali come *gateway* delle merci del mercato globale verso l’Europa continentale, sia per la localizzazione stessa delle industrie: queste ultime, nel rapporto sistemico terra-mare previsto dalla riforma dei porti, beneficerebbero di efficienti infrastrutture di collegamento terrestre sia nell’acquisto delle materie prime sia nella distribuzione commerciale dei beni (in particolare prodotti di eccellenza *Made in Italy*) nei mercati UE ed extra-UE.

Figura 2.5: Gioia Tauro come possibile snodo alternativo ai porti del Nord Europa

Fonte: SRM 2021b.

Nell'attuale condizione di minorità infrastrutturale terrestre, la scelta di installare le ZES attorno agli scali portuali rappresenta un tentativo di rilancio di una competitività della produttività meridionale che sfrutti al massimo le infrastrutture marittime proprio per aggirare l'attuale isolamento terrestre. Da questo punto di vista è abbastanza evidente la difficoltà della politica nell'essere selettiva e la conseguente scelta di inglobare nelle ZES aree industriali pre-esistenti distanti anche 200 Km e oltre dai porti, senza alcuna seria prospettiva di connessione funzionalmente efficiente. Il concetto di "retroporto" è stato così snaturato e artificialmente ampliato ad includere una casistica di localizzazioni certamente per nulla appetibili per gli investitori internazionali.

La già citata centralità dei porti meridionali nel sistema mediterraneo (cfr. **Capitolo 1**), rappresenta un elemento localizzativo da considerare vantaggio strategico sia nell'attrazione di flussi merceologici destinati ai ricchi mercati dell'Europa continentale (attraverso, per esempio, il rafforzamento del trasporto *Short Sea Shipping*), sia come corridoi di sbocco in grado di liberare il sistema produttivo meridionale permettendo lo sfruttamento delle infrastrutture marittime per l'export di beni del manifatturiero meridionale.

Lo sviluppo del sistema portuale del Mezzogiorno italiano, la cui valorizzazione rappresenta un potenziale di competitività ancora altamente sottoutilizzato, ha assunto particolare rilevanza nell'ambito della strategia europea finalizzata all'attuazione della *Blue Growth*, intesa come "la dimensione marittima di Europe 2020" (ESPON, 2013).

Tale dimensione marittima della coesione territoriale è stata indagata da diversi studi, e in particolare nell'ambito del programma ESPON dal progetto ESaTDOR, attraverso lo studio delle forme di interazione terra-mare, ha individuato gli elementi chiave della gestione integrata delle zone costiere e disegnato le tipologie di territori marittimi europei, secondo l'attuale rapporto con il mare (ESPON, 2013). Tuttavia, anche in questo campo la disparità di sviluppo incide in maniera significativa e condanna la portualità meridionale a un sottoutilizzo rispetto al potenziale strategico dettato dalla posizione centrale nel mar Mediterraneo.

La centralità del carattere portuale delle ZES è confermata da numerosi elementi e dalla convinzione che la direttrice di sviluppo partirà dalle aree retroportuali. La priorità data all'economia marittima è dovuta anche alla centralità della stessa nel sistema economico meridionale, decisamente superiore in termini percentuali all'incidenza della stessa nell'economia del Settentrione (ARTI, 2020; Confindustria, 2022).

L'istituzione di ZES strettamente collegate al sistema portuale sul quale sono imperniate, si sposa con la recente riforma dei porti che istituisce le Autorità di Sistema Portuale che ambiscono a superare il localismo competitivo fra territori in un'ottica di maggior sinergia strategica. Inoltre, il rafforzamento del sistema portuale intende superare il ritardo infrastrutturale terrestre, e ribadire nel complesso il nesso strategico fra economia marittima e sviluppo del Mezzogiorno, già riconosciuto dal **Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica** (MIT, 2015).

Molto si è discusso, anche nel passato recente, su scelte di investimento spinte da un forte opportunismo e nate già con l'idea di trasferire le attività produttive altrove, una volta avuto accesso a cospicui finanziamenti pubblici. Per accedere agli incentivi fiscali e finanziari le imprese che investono nelle ZES dovranno impegnarsi a conservare l'investimento per almeno sette anni, pena la revoca dei vantaggi. All'Agenzia per la Coesione Territoriale è affidato il compito di verificare lo stato di avanzamento del Piano di sviluppo strategico presentato da ciascuna ZES all'atto della costituzione, e il monitoraggio dei benefici concessi e dei relativi risultati, attraverso specifici indicatori:

- numero di **nuove imprese insediate** nella ZES suddivise per settore merceologico e classe dimensionale;
- numero di **nuovi occupati** in imprese insediate nella ZES;
- valore del **fatturato** delle imprese insediate nella ZES suddivise per classe dimensionale;
- valore totale dei **nuovi investimenti** e suddivisione per classe dimensionale.

La scelta degli indicatori caratterizza le ZES italiane come Zone Industriali di Trasformazione ed Esportazione, orientate all'industrializzazione delle aree retroportuali, individuata come misura-traino dell'economia meridionale. L'insediamento di nuove imprese e la crescita degli occupati nelle imprese esistenti, e ancora, l'aumento di fatturato delle stesse e il valore degli investimenti generati in conseguenza dei vantaggi, rappresentano la misura attraverso la quale lo Stato si accerterà dell'efficacia dello strumento introdotto in termini di ricaduta economico-occupazionale complessiva sul territorio a ridosso dello scalo, e sui territori individuati nel Piano di sviluppo strategico come località chiave sulle quali imperniare lo sviluppo regionale.

Lo step successivo di sviluppo, e di successo, sarà connesso all'attrazione di nuovi investimenti e all'insediamento di nuove imprese, e conseguentemente sull'economia complessiva dei territori di sistema portuale, il cui sviluppo dovrebbe garantire il prolungamento della rete TEN-T al Meridione e di conseguenza l'apertura del *gateway* Sud per il continente.

La **semplificazione amministrativa** dovrebbe consentire l'instaurazione di relazioni più semplici e certe tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese: **(i)** eliminando oneri ingiustificati; **(ii)** rendendo più agevoli gli adempimenti amministrativi; e **(iii)** migliorando l'efficienza delle Amministrazioni. Al contrario, si è affermata negli anni una sorta di dittatura culturale della semplificazione dove gli interventi non hanno prodotto i risultati sperati e il sistema è rimasto avvolto da uno spesso oscuro sistema normativo in cui la *regula iuris* del caso concreto rimane di difficile individuazione a scapito di coloro (italiani e stranieri) che abbiano incolpevolmente intrapreso un'attività nella convinzione di agire nel rispetto della legge, provocando, di fatto, una barriera all'ingresso degli investitori.

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

L'analisi comparata ha dimostrato che la competitività delle ZES non dipende solo dalla concessione di agevolazioni fiscali, ma dall'evoluzione sinergica tra l'area e le imprese che vi operano.

Nelle operazioni complesse di sviluppo, che coinvolgono numerosi attori, molteplici portatori di interessi, e differenti livelli istituzionali, la *governance* è molto importante. La gestione della ZES è pertanto affidata al **Comitato di Indirizzo**, che è garante del rispetto del Piano di sviluppo strategico e ha la funzione di assicurare lo svolgimento delle attività amministrative di gestione e degli adempimenti necessari all'insediamento e all'operatività delle imprese, compreso l'accesso alle infrastrutture esistenti. Verifica inoltre che le imprese avviino il programma di investimenti previsto e che mantengano l'attività nell'area per il tempo previsto (minimo 7 anni dopo il termine dell'investimento). Tale Comitato di indirizzo è presieduto dal **Commissario Straordinario di governo** e composto da rappresentanti delle Regioni coinvolte e del Governo (Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), e dall'Autorità portuale.

In questo senso, lo sviluppo dei porti meridionali è legato anche al buon funzionamento delle ZES, che possono diventare uno degli strumenti di politica industriale più efficaci per **trasformare i porti in poli produttivi**, attraendo imprese da tutto il mondo, come già accaduto in Marocco (fDi, 2020), Egitto ed Emirati Arabi Uniti. In questo senso, un elemento positivo è dato dalla possibilità, introdotta dal recente decreto 36-2022, di realizzare **Contratti di sviluppo** ad hoc, resa possibile grazie ai fondi provenienti dalla programmazione 2021-2027 del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (cfr. § 5.1).

3 Verso un approccio di Valutazione degli Impatti Territoriali: la metodologia proposta

A metà degli anni 2000 la Commissione ha proposto di aggiungere l'obiettivo della coesione territoriale (TC) ai due pilastri tradizionali dell'Unione, ovvero la coesione economica e sociale (CEC, 2004).

Tale proposta è stata autorevolmente accolta e formalizzata nel Progetto di Costituzione (2004) e nel Trattato di Lisbona (2008): «L'Unione ... promuove la coesione economica, sociale e territoriale» (art. 3.3). L'importanza di questa affermazione è rafforzata dall'art. 4.2.c del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «La competenza condivisa tra l'Unione e Stati membri si applica nel settore della ... coesione economica, sociale e territoriale.»¹¹.

LA DG Regio, in un rapporto specificamente dedicato al tema (CEC, 2004) guarda alla coesione territoriale come a una distribuzione bilanciata delle attività umane attraverso l'Unione, traduce quindi l'obiettivo in termini territoriali. La dimensione territoriale riguarda dunque un ordinato ed efficiente uso delle risorse (quindi un uso *environment-friendly*).

Introdotta il principio nasce la necessità di definirlo operativamente e misurarlo, compito che viene affidato dalla Commissione al Programma ESPON¹² (<https://www.espon.eu/>).

3.1 Genesi delle metodologie TIA

La genesi delle metodologie **Territorial Impact Assessment** (TIA) è scaturita dalla rete degli Osservatori Territoriali Europei (ESPON) all'interno del programma di ricerca sulle relazioni di causalità tra i processi di sviluppo territoriale e gli investimenti delle politiche pubbliche, e non solo la dimensione ambientale dello sviluppo che può essere valutata dagli strumenti della VIA e della VAS.

Iniziato nel 2002, il programma ESPON ha finanziato l'elaborazione del primo strumento TIA – lo strumento TEQUILA TIA, sviluppato da Roberto Camagni, (2006) – che è stato presentato nel 2006 (ESPON, 2006) e costruito specificamente per valutare l'impatto ex ante di politiche, programmi e progetti integrati sostenuti e finanziati da ESPON e progetti integrati sostenuti e finanziati dall'UE. Da allora, gli enti europei, come la Commissione europea (CE) e il Comitato delle regioni (CoR), hanno sperimentato e applicato il metodo, hanno testato e applicato le metodologie ESPON TIA per valutare gli impatti ex ante delle direttive europee e di altri programmi finanziati dall'UE (CoR, 2020a; 2020b).

Entrata buon'ultima nella cassetta degli attrezzi di ricercatori e policy maker, la TIA svolge ormai un ruolo apprezzato nelle valutazioni di policy, potendo essere letta come la valutazione degli effetti di politiche, piani e progetti sul nuovo grande obiettivo dell'Unione: la coesione territoriale (Medeiros, 2020; Prezioso, 2020a).

¹¹ Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, l'Unione europea rafforza la sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle sue varie regioni. Tra le regioni interessate, un'attenzione speciale è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica nonché le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

¹² ESPON è oggi uno dei quattro Programmi di cooperazione interregionale accanto a Interreg Europe, Interact e Urbact. Copre 28 Paesi dell'Unione più 4 Paesi partner e ha stabilito un European Grouping of Territorial Cooperation per gestire il suo funzionamento. L'EGTC ESPON ha sede in Lussemburgo.

Il requisito della territorialità dello sviluppo è infatti riconosciuto anche a livello comunitario come centrale sia nella comprensione delle dinamiche attuali, sia nel disegno delle politiche che devono sostenere e accelerare lo sviluppo. L'obiettivo della competitività si carica dunque di nuovi contenuti in cui centrale viene ad essere la capacità degli interventi di policy di valorizzare i sistemi territoriali nelle loro diverse componenti sociali, ambientali ed insediative, così come la capacità di mobilitare i sistemi locali per la costruzione e la condivisione dello sviluppo – armonioso e duraturo – che si vuole perseguire (Camagni, 2002).

Occorre sempre richiamare l'obiettivo finale degli investimenti pubblici. In generale, esso mira a promuovere, direttamente o indirettamente, tendenze positive di sviluppo territoriale e, idealmente, processi di coesione territoriale. In altre parole, i progetti infrastrutturali su larga scala sono potenzialmente in grado di creare impatti negativi o positivi in diversi settori e territori. Il punto saliente è che tali progetti, programmi e politiche presentano una chiara dimensione multidimensionale e territoriale (CoR, 2020b).

Molti dei grandi investimenti collegati al PNRR (2021) rivestono questi connotati. Non comprendono solo la dimensione ambientale dello sviluppo, ma anche impatti potenziali nelle componenti socioeconomiche, di governance e di pianificazione territoriale (MEF, 2021; MISE, 2022). Il sistema dei porti del Sud Italia e le aree collegate ZES rientrano pienamente in queste tipologie di investimenti (MIT, 2015; AdSP Mare Tirreno Centrale, 2021).

In breve, l'argomentazione di base per l'utilizzo delle metodologie TIA, invece degli strumenti VIA e VAS, è che uno strumento TIA può fornire un quadro completo dei potenziali impatti del progetto, programma o progetto analizzati, mentre la VIA e la VAS sono solo concepite solo per catturare i principali impatti ambientali.

Se il concetto di coesione territoriale è qualcosa di differente e complementare a quelli di coesione economica e sociale, deve essere collegato ai temi dello sviluppo sostenibile. Questa dimensione sembra particolarmente rilevante, avendo a che fare con la forma degli insediamenti e con una distribuzione ordinata, efficiente in termini di risorse e rispettosa dell'ambiente, delle attività umane nello spazio.

A sua volta, la coesione territoriale presenta tre sottodimensioni, che possono essere indicate come segue (Camagni, 2006).

- **Efficienza territoriale:** (i) efficienza delle risorse rispetto all'energia, al territorio e alle risorse naturali; (ii) competitività del tessuto economico e attrattività del territorio locale; (iii) accessibilità interna ed esterna.
- **Qualità territoriale:** (i) qualità dell'ambiente di vita e di lavoro; (ii) standard di vita comparabili tra i territori; (iii) accesso simile ai servizi di interesse generale e alla conoscenza.
- **Identità territoriale:** (i) presenza di "capitale sociale"; (ii) capacità di definire e attuare visioni condivise del futuro; (iii) know-how e specificità locali, "vocazioni" produttive e vantaggio competitivo di ciascun territorio.

In senso normativo, queste tre dimensioni possono diventare obiettivi e valori sociali in sé: nessuna società moderna può farne a meno, perché sono alla base del benessere locale e anche della competitività locale.

Questa interpretazione è stata utilizzata in molti casi per giustificare la conformità e la coerenza fra politiche di coesione e politiche di sviluppo, almeno nel lungo periodo. Mentre le prime due dimensioni (efficienza e qualità territoriali) sono piuttosto familiari, la terza, vale a dire l'identità territoriale, può sembrare sorprendente, ma è cruciale e lo diventerà sempre di più in Europa. Le identità territoriali incorporate nella cultura locale, nel know-how, nel capitale sociale e nel paesaggio rappresentano infatti il collante ultimo delle società locali, facilitando i processi di apprendimento collettivo, e di conseguenza aumentano l'efficienza del tessuto produttivo locale (Camagni, 2002).

3.2 La scuola italiana e la metodologia STeMA

Tra le diverse metodologie utilizzate per operationalizzare l'approccio TIA la comunità scientifica italiana ha offerto importanti contributi con diverse équipe di ricerca che hanno partecipato sia a progetti PRIN nazionali, sia a progetti ESPON internazionali. Qui viene presentata e discussa la **metodologia STeMA** (*Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach*) sviluppata dall'equipe dell'Università di Roma Tor Vergata dei geografi economici¹³ (Prezioso, 2019; Prezioso, 2020a; 2020b; 2020c).

L'approccio STeMA-TIA è stato applicato a più riprese alle regioni italiane nell'ambito dell'analisi – tra le altre – delle politiche del PON Reti e Infrastrutture 2014-2020. In generale, il PON è ispirato alla strategia EU 2020, persegue pertanto gli obiettivi di: **(i)** investire in tecnologia per ridurre i tempi di sdoganamento e realizzare sistemi telematici per ottimizzare la catena procedurale (pilastro della crescita intelligente); **(ii)** ridurre le emissioni di gas a effetto serra, limitando il cofinanziamento delle modalità di trasporto più inquinanti (pilastro della crescita sostenibile); **(iii)** potenziare il traffico di merci, aumentando la qualità generale dei servizi di trasporto e creando benefici indiretti, in particolare per quanto riguarda i trasporti (pilastro della crescita inclusiva).

STeMA-TIA è stata concepita come una metodologia di supporto che aiuta i politici a fare scelte sostenibili. Si tratta di un quadro multilivello che funziona in modo bidirezionale, poiché può ricevere input dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto (Amodio *et al.*, 2020; Pigliucci, 2020). Di conseguenza, è perfettamente adatto ad accompagnarsi all'analisi di programmi, pianificazioni e progetti sostenibili, che possono essere successivamente perfezionati utilizzando ulteriori strumenti e correlati quali STeMA-SEA (Valutazione ambientale strategica) e STeMA-EIA (Valutazione di impatto ambientale).

In generale, un sistema territoriale persegue un modello di sviluppo ad un tempo competitivo e sostenibile quando realizza tre tipi di integrazione:

- tra visioni e azioni (economiche, sociali, ambientali);
- tra risorse scarse e capacità di finanziarle;
- tra attori e reti declinate a differenti scale decisionali e territoriali.

La metodologia STeMA-TIA offre dunque un contributo prezioso ad operationalizzare l'impatto di un programma, progetto, investimento, su un sistema territoriale che lo accoglie, lo accompagna, interagisce in modo dinamico per realizzare gli obiettivi di sviluppo previsti.

Prendendo il PON Reti e Infrastrutture ad esempio, per misurare le differenti dimensioni sono stati selezionati 74 indicatori elementari, organizzati per rispondere agli obiettivi della Strategia Europa 2020. Tali indicatori sono classificati per descrivere e stimare: **(i)** la crescita intelligente (9 indicatori); **(ii)** la crescita sostenibile (28 indicatori); **(iii)** la crescita inclusiva (27 indicatori); e **(iv)** le risorse e fondi (10 indicatori).

Di tutti questi indicatori – quelli relativi alla determinante Risorse e Fondi sono presentati nella **Tabella 3.1** – viene analizzata la distribuzione nazionale, sia a livello regionale che provinciale, seguendo una strutturazione ad albero che articola la determinante in oggetto in tre tipologie, quattro settori, a loro volta declinati in 10 indicatori elementari.

¹³ STeMA-TIA è un copyright posseduto da Maria Prezioso ©, copyright N. 0602007/2006.

Tabella 3.1: Albero logico della determinante “Risorse e Fondi”, metodologia STeMA

Indicatori \ Territori	Livello	Nome
R&F	Determinante	Risorse e Fondi
Vuln	Incrocio I-II	Vulnerabilità
InCon	Tipologia I	Livello di Intervento in Innovazione e Conoscenza
IC	Settore A	Innovazione Competitiva
RF_SpR&S	Indicatore 1	Spesa per ricerca e Sviluppo
RF_SpSvEc	Indicatore 2	Spesa per sviluppo economico e competitività
CU	Settore B	Capitale Umano
RF_SpFoP	Indicatore 3	Spesa per formazione professionale
RF_SpOc	Indicatore 4	Spesa per l'Occupazione
Sost	Tipologia II	Livello di Intervento in sostenibilità
CS	Settore C	Competitività Sostenibile
RF_SpSS	Indicatore 5	Spesa in Sviluppo Sostenibile
RF_SpTra	Indicatore 6	Spesa in Trasporti e Diritto alla mobilità
QV	Settore D	Qualità della Vita
RF_SpG	Indicatore 7	Spesa in politiche giovanili, sport e tempo libero
RF_SpSoc	Indicatore 8	Spesa per Diritti sociali, politiche sociali e famiglia
UF	Tipologia III	Uso dei Fondi
RF_COOP	Indicatore 9	Fondi progetti europei spesi (Interreg)
RF_FCP	Indicatore 10	Fondi di coesione utilizzati in progetti

Fonte: Ricavata da Prezioso (2019).

L'applicazione della metodologia STeMA consegna dunque due matrici – 21 x 10 a livello regionale e 110 x 10 a livello provinciale. Le righe rappresentano le regioni o le province, mentre le colonne riportano i valori di ciascuno dei 10 indicatori elementari. Ogni valore – ricondotto ad una scala 0–1 – viene classificato secondo la sua distribuzione inter-quartilica: A per i valori alti, B per quelli medio-alti, C per quelli medio-bassi e, infine, D per quelli bassi.

L'obiettivo dell'analisi è l'individuazione dello “stato di salute” della realtà territoriale indagata – a scala regionale e provinciale – al tempo t_0 , inteso come il momento precedente l'introduzione della policy che, in questo caso, è l'istituzione delle ZES (Pigliucci, 2019).

L'applicazione della STeMA consegna dunque il **Valore Territorializzato Iniziale** (VTI) delle determinanti. Il VTI dei territori del Mezzogiorno di fronte alle sfide individuate dalla Commissione europea nell'ambito della strategia EU 2020 (Prezioso, 2020a) è dunque ottenuto attraverso l'aggregazione degli indicatori di base selezionati dalla metodologia STeMA, seguendo l'organizzazione ad albero sopra richiamata e fondata sui “pilastri” attraverso cui si esplicita la strategia EU2020: *Smart Growth, Sustainable Growth, Inclusive Growth*.

STeMA contribuisce così alla costruzione di un processo di sviluppo competitivo *territorial-based*, fondato sulla conoscenza approfondita del livello di partenza del territorio – sulla base degli indicatori selezionati – e finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di competitività del sistema europeo nell'attuale programmazione.

L'esercizio qui proposto si concentra in modo specifico sulla quarta determinante (Risorse e Fondi), quella che misura gli aspetti relativi alla capacità di spesa dei territori rispetto all'implementazione delle politiche di coesione.

Il risultato ottenuto è un contributo di riflessione sulle condizioni di partenza del territorio regionale e sulle sue specificità ritenute strategiche ai fini del recupero di competitività territoriale complessiva. Da questo punto di vista,

l'analisi dei Piani di sviluppo strategico territoriali, incrociata con la performance regionale nella spesa, permette di indagare la percezione che un territorio ha di se stesso e del proprio capitale territoriale, la qualità dell'azione di governo accompagnata da una adeguata capacità amministrativa, misurata anche nella capacità di impiego dei fondi per raggiungere gli obiettivi di sviluppo prefissati.

Nell'ambito dell'approccio STeMA-TIA, l'impatto è il momento di confronto tra la situazione ex-ante (assenza di policy) ed ex-post, cioè l'accadimento di una specifica policy, attraverso azioni programmatiche o progettuali. Il confronto genera un delta incrementale che rappresenta una misura dell'azione di policy. Nel caso in questione la policy indagata è la realizzazione delle ZES e il confronto è tra un prima dell'introduzione delle ZES e un dopo la loro piena funzionalità a regime (Pigliucci, 2019).

In questo caso esiste dunque solo la valutazione ex-ante¹⁴, che consegna una rappresentazione dello “stato di salute” del sistema territoriale offrendo anche qualche attenzione da avere per una più efficace realizzazione dello strumento di policy indagato.

Nel prossimo capitolo verranno presentati i risultati ottenuti applicando la metodologia STeMA alla determinante “Risorse e Fondi” alle cinque regioni meridionali implicate nella costruzione delle ZES, anche a livello provinciale. Qui invece ci si concentra su un'analisi comparativa preliminare, condotta a livello regionale. Ne emerge una valutazione ex-ante della *capability territoriale* in relazione alle politiche che devono essere attivate. Attraverso la lettura dei dati presentati è infatti possibile evidenziare la capacità delle amministrazioni di spendere i fondi nazionali ed europei nel corso dell'attuale programmazione.

Come verrà ulteriormente chiaro nella presentazione dello stato di fatto delle cinque ZES indagate, la dimensione di gestione dei fondi pubblici sarà determinante per il buon esito, non solo della piena attivazione della rete infrastrutturale, ma anche della capacità attrattiva che ne deriverà nei confronti delle imprese che vorranno insediarsi su quei territori (Confindustria, SRM, 2021).

3.3 “Risorse e Fondi” nell'analisi STeMA per le cinque regioni meridionali

Ci si introduce qui a una sintetica presentazione delle cinque ZES oggetto di analisi. Gli elementi di contesto, come le priorità delle azioni infrastrutturali proposte sono tratti dai **Piani di Sviluppo Strategici** relativi a ogni singola ZES approvati tra marzo 2018 e agosto 2019 dalle regioni interessate.

La parte più innovativa è invece ripresa da Pigliucci (2019) ed è relativa all'applicazione della metodologia STeMA qui a livello regionale, e nel successivo capitolo anche a livello provinciale, per le cinque regioni implicate.

Ciò che si evince dall'analisi – condensata nei suoi risultati regionali nella **Tabella 3.2** – è una situazione di partenza certamente non compromessa nel campo specifico delle Risorse e Fondi, sebbene non particolarmente incoraggiante. La prima riga della Tabella consegna l'indicatore sintetico – riproporzionato nei quattro intervalli (quartili) della distribuzione – ricordando che il livello di comparazione è quello italiano delle 20 regioni.

La regione Calabria performa al livello migliore (A), seguita la Puglia-Basilicata (B). Due ZES, quelle che insistono in queste regioni, iniziano il loro percorso supportate da un contesto non deteriorato. Più problematica risulta la situazione di Campania e Sicilia (C), qui le tre ZES attivate si troveranno a fare i conti con una situazione di partenza

¹⁴ Come verrà precisato nel successivo **Capitolo 4** le ZES stanno entrando solo ora nella loro fase di operatività.

già potenzialmente critica. Colpisce in negativo il caso siciliano in cui una molteplicità di indicatori riceve una valutazione di fascia D, cioè la peggiore possibile.

Tabella 3.2: Valutazione regionale del VTI per le 5 regioni, metodologia STeMA

Indicatori \ Territori	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia
R&F	C	B	B	A	C
Vuln	C	B	A	A	C
InCon	C	C	A	A	C
IC	C	C	A	B	D
RF_SpR&S	C	C	A	B	D
RF_SpSvEc	B	A	A	B	D
CU	C	C	A	A	C
RF_SpFoP	C	A	B	B	D
RF_SpOc	C	C	A	B	B
Sost	C	A	A	A	C
CS	B	A	A	A	C
RF_SpSS	B	A	A	A	B
RF_SpTra	B	B	A	B	D
QV	D	A	B	B	D
RF_SpG	D	A	B	B	D
RF_SpSoc	D	A	B	B	B
UF	B	A	C	B	B
RF_COOP	D	B	C	D	C
RF_FCP	A	A	C	A	A

Nota: per la legenda degli indicatori cfr. Tabella 3.1

Fonte: Ricavata da Pigliucci (2019).

Scendendo ad un livello di dettaglio successivo, l'attenzione cade sulle tre tipologie che misurano il livello di intervento regionale rispettivamente in: Innovazione e conoscenza (InCon); Sostenibilità (Sost); e Uso dei Fondi (UF). In due tipologie su tre la dicotomizzazione tra regioni è più netta. Rispetto a Innovazione e conoscenza si passa dalla valutazione massima (A) per Basilicata e Calabria, al livello sotto la media (C) delle altre tre regioni. Lo stesso vale anche per la Sostenibilità, qui anche la regione Puglia performa nel gruppo migliore (A). In relazione infine all'Utilizzo Fondi è questa volta la regione Basilicata (C) a segnalarsi per qualche difficoltà.

L'analisi della **Tabella 3.2** può proseguire dettagliando l'articolazione delle prime due tipologie in settori (4), per registrare come la varianza sia qui aumentata, con la comparsa delle prime valutazioni fortemente negative (D) per la regione Sicilia sia in merito all'Innovazione e Competitività (IC), sia alla Qualità della Vita (QV).

Il dettaglio dei 10 indicatori semplici segnala livelli di massima variabilità territoriale – con presenza dei quattro gradi di classificazione, da A a D – nella spesa per R&S e nella Formazione Professionale. Performance relativamente migliori si segnalano sulle spese per lo Sviluppo Sostenibile (RF_SpSS) e sulle spese per i Fondi di Coesione utilizzati in Progetti territoriali (RF_FCP).

Ne emerge un quadro a luci e ombre – con una certa prevalenza delle seconde ad eccezione della regione Calabria (SRM, 2022) – che richiederà la massima attenzione implementativa delle ZES, con una forte attenzione al corretto ed efficace funzionamento della *governance*.

4 Le ZES nel contesto del PON

Le cinque ZES analizzate in questo Rapporto sono da pochissimo entrate nella loro piena operatività (**Tabella 4.1**). Rispetto alla data della legge nazionale di istituzione (Decreto Legge del 20 giugno 2017) sono ormai passati cinque anni. Ora si tratta di bruciare le tappe, oltre 630 milioni di risorse a valere sul PNRR dovranno essere spesi entro il 30 giugno 2026, cioè nei prossimi quattro anni, a cui si aggiungono 1,2 miliardi di euro riservati a interventi sui principali porti del Mezzogiorno. Per quella data occorre anche mostrare – sulla base di indicatori quantitativi precisi – l'impatto positivo delle infrastrutture costruite, ampliate e tra loro raccordate, la numerosità delle imprese attive su quei territori, la dimensione e gli impatti dei nuovi investimenti produttivi seguiti all'accresciuta attrattività delle ZES rispetto ai territori ospitanti (**Aniello, De Santis, 2020**).

Dal momento che i Piani Strategici approvati sono molto articolati nel declinare i processi di sviluppo che si intendono attivare, si può certamente affermare che una *vision* non manca. Occorre dunque lavorare sull'implementazione, riguadagnare parametri di efficienza operativa che convincano gli investitori privati a fare la loro parte, e monitorare costantemente ogni progresso e ogni inciampo sulla strada della realizzazione dei progetti, perché di un processo dinamico si tratta, che potrà richiedere momenti di riallineamento e persino di reindirizzo parziale dell'azione (**Bianchi, 2021**).

Tabella 4.1: La governance delle ZES. Nomina dei Commissari Straordinari di governo

ZES territoriale	Commissario straordinario	Decreto di nomina
Campania	Avv. Giuseppe Romano	27/10/2021
Sicilia Orientale	Prof. Alessandro Di Graziano	10/11/2021
Sicilia Occidentale	Prof. Carlo Amenta	25/11/2021
Calabria	Dott. Federico Maurizio D'Andrea	28/01/2022
Interregionale Ionica BAS-PUG	Avv. Floriana Gallucci	21/02/2022

Fonte: Gazzetta Ufficiale e notizie di stampa.

Come richiamato, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza destina 630 milioni di euro – di cui 474 per le cinque ZES qui considerate – per investimenti infrastrutturali volti ad assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti, in particolare con le reti Trans Europee (TEN-T), al fine di rendere efficace l'attuazione delle ZES (**Dossier, 2022**).

Nell'ambito dei Piani strategici di sviluppo delle ZES coinvolte sono previste diverse progettualità infrastrutturali. Le principali necessità sulle quali si interverrà sono le seguenti (**Tabella 4.2**).

- Collegamento di “ultimo miglio”: volti alla realizzazione di efficaci collegamenti tra le aree portuali e industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale facente parte delle reti di trasporto principali, così da consentire ai distretti produttivi di ridurre tempi e costi nella logistica.
- Digitalizzazione e potenziamento della logistica, urbanizzazioni green e lavori di efficientamento energetico e ambientale nelle aree retroportuali e nelle aree industriali appartenenti alle ZES.
- Potenziamento della resilienza e della sicurezza dell'infrastruttura connessa all'accesso ai porti.

Tabella 4.2: Interventi previsti per le ZES a valere sul PNRR

Interventi previsti		Milioni di euro
ZES	Campania	136,0
	Area industriale di Valle Ufita: terminal scalo merci con area di smistamento	26,0
	Porto di Salerno: nuova stazione metropolitana	12,0
	Porto di Salerno: sistemazione della viabilità	20,0
	Marcianise-Maddaloni: infrastrutture per la mobilità delle merci, piazzali e strade di accesso	30,0
	Fisciano-San Severino: riqualificazione viabilità	5,0
	Battipaglia: potenziamento area della logistica e riqualificazione viabilità	13,0
	Nola: reindustrializzazione e recupero ambientale	30,0
ZES	Interregionale Ionica	108,1
	Porto di Taranto: infrastrutturazione primaria e accessibilità stradale e ferroviaria area "Eco Industrial Park"	50,0
	Area industriale Taranto: impiantistica e centro servizi di trasporto nell'area retroportuale	8,1
	Area industriale Potenza: infrastrutture e servizi della porzione di area Zes di Tito	20,0
	Area industriale Matera: infrastrutture e servizi dell'intera area Zes di Jesce e La Martella	30,0
ZES	Calabria	111,7
	Porto di Gioia Tauro: adeguamento impianti ferroviari Sibari, S. Pietro a Maida e Nocera Terinese e Rosarno	57,7
	Porto di Gioia Tauro: raccordo stradale sud alla rete TEN-T	11,0
	Porto di Gioia Tauro: svincolo autostrada A2	6,0
	Porto di Gioia Tauro: completamento banchina di ponente lato nord	16,5
	Porto di Gioia Tauro: urbanizzazione area industriale	10,0
	Porto di Reggio Calabria: adeguamento e risanamento banchina Margottini	6,5
	Porto di Villa San Giovanni: adeguamento e risanamento strutturale banchina	4,0
ZES	Sicilia Orientale	61,4
	Porto di Augusta: opere di accesso al porto e terza via di collegamento tra i comprensori portuali dell'isola e la terraferma	26,2
	Porto di Riposto: collegamento con la viabilità principale	11,5
	Porto di S. Agata di Militello: collegamento con la viabilità principale	11,2
	Gela-Licata: collegamento porti con autostrada	10,5
	Interporto di Catania: miglioramento viabilità stradale di accesso	2,0
ZES	Sicilia Occidentale	56,8
	Termini Imerese: nuova banchina per la logistica	36,0
	Termini Imerese: recupero e sistemazione area da destinare alla logistica	3,0
	Porto e area industriale di Trapani: potenziamento dei collegamenti	17,8

Nota: Ciascuna voce in elenco può riassumere più interventi, anche di carattere diverso.

Fonte: Decreto Interministeriale del 3/12/2021. Pubblicato in GU il 04/01/2022.

La ripartizione delle risorse a disposizione delle singole ZES è avvenuta con il Decreto Interministeriale del 3 dicembre 2021, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 4 gennaio 2022.

Nel rispetto di quanto previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per gli interventi oggetto del Decreto sopra citato i lavori dovranno essere avviati, comprovati dal certificato di inizio lavori, entro il 31 dicembre 2023 ed essere conclusi entro il 30 giugno 2026, nel numero almeno di: **(i)** 22 interventi relativi al collegamento di ultimo miglio con porti o aree industriali; **(ii)** 15 interventi di digitalizzazione della logistica, o urbanizzazioni green o lavori di efficientamento energetico; **(iii)** 4 interventi di rafforzamento della resilienza nei porti.

Chiarita la vastità del compito che le aspetta, nel prosieguo del Capitolo è dedicata una sezione a ciascuna ZES per tracciarne alcuni elementi della strategia complessiva ed evidenziare – applicando la metodologia STeMA a livello provinciale – i vantaggi o gli handicap con cui partono nell’implementazione del Piano Strategico che si sono date.

4.1 La ZES campana

Il primo Piano di Sviluppo Strategico approvato in seguito all’entrata in vigore della legge sulle ZES è stato quello della Campania, in data 28 marzo 2018 ([Regione Campania, 2018](#)). Dal quadro complessivo della situazione socio-economica in esso contenuta emerge chiara l’evidenza di una scarsa capacità di resilienza del tessuto produttivo campano. La crisi ha rapidamente annullato i risultati positivi raggiunti dal territorio negli anni precedenti causando, nel 2013, un ritorno degli indicatori socio-economici su livelli di metà anni ‘90, con una performance significativamente inferiore rispetto a quella realizzata dal Centro-Nord e persino dal Mezzogiorno.

Figura 4.1: ZES Campania, comuni interessati



Fonte: Pigliucci (2019).

Il sistema industriale campano, pur piegato dalla crisi, ha però saputo tornare a crescere, permettendo alla Regione un recupero di quasi sei punti percentuali nel biennio 2015/2016, contro i tre del Centro-Nord e i due del Sud ([Regione Campania, 2018, p. 15](#)). Questa capacità di ripresa rimane peraltro geograficamente concentrata: spicca il ruolo centrale della città di Napoli che si connota per una quota di PIL superiore alla propria quota di popolazione su base

regionale, cui seguono Caserta e Salerno. Benevento e Avellino, come ben evidenziato dagli indicatori del modello STeMA (cfr. [Tabella 4.4](#)), risultano invece le province con il maggior ritardo; Benevento, in particolare, segnala una perdita pari a 7,5 punti percentuali in termini di PIL pro capite (fatta 100 la media regionale).

Tabella 4.3: Aree ZES Campania

Tipologia	Aree	Estensione (ha)
Porti	Napoli	158,00
	Salerno	37,87
	Castellammare di Stabia	25,53
Interporti	Sud Europa (Marcianise/Maddaloni)	347,80
	Campano	155,00
Aeroporti	Napoli Capodichino	53,68
	Salerno – Costa d'Amalfi	20,32
Agglomerati industriali (ASI)	Acerra (NA)	298,00
	Arzano-Casoria-Frattamaggiore (NA)	162,19
	Caivano (NA)	291,17
	Foce Sarno (NA)	206,14
	Marigliano – Nola (NA)	297,00
	Pomigliano (NA)	308,75
	Calaggio (AV)	36,50
	Pianodardine (AV)	294,00
	Valle Ufita (AV)	237,25
	Ponte Valentino-stralcio (BN)	113,70
	Aversa Nord-stralcio (CE)	294,00
	Marcianise – San Marco (CE)	550,00
	Battipaglia (SA)	340,00
	Fisciano – Mercato San Severino (SA)	168,50
	Salerno (SA)	356,00
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”	95,00
	Area PIP Neutico di Salerno (SA)	8,09
	Castel San Giorgio (SA)	2,30
Totale ettari candidati		5.154,22

Fonte: Regione Campania, 2018, p. 70.

Il dato maggiormente preoccupante rimane però quello relativo all'occupazione: nel periodo 2008-2016 la Regione ha perso il 2,1% della propria forza lavoro, con punte di disoccupazione preoccupanti in provincia di Benevento (– 13,8%). Alto anche il numero di NEET (i giovani al di fuori dei percorsi scolastici, formativi e lavorativi), che secondo il Piano ammontano a 559mila persone tra i 15 e i 34 anni, quasi un terzo del totale del Mezzogiorno. Tra queste soltanto 198mila (pari al 35%) risultano in cerca di occupazione ([Regione Campania, 2018, p. 22](#)).

Ad un'analisi di maggior dettaglio si evidenzia come siano stati i sistemi locali specializzati di dimensione medio-piccola a meglio resistere alla crisi, soprattutto nei settori del turismo, dell'agroalimentare e del tessile.

Se la dislocazione territoriale dei comuni partecipanti alla ZES è quella riportata dalla **Figura 4.1** il modello adottato nella selezione evidenzia la centralità delle tre aree portuali di Napoli, Salerno e Castellammare di Stabia e le relative aree retroportuali (compresi gli aeroporti di Napoli e Salerno) (cfr. **Tabella 4.3**).

Il disegno di fondo – coerentemente con lo spirito della legge istitutiva – fa leva sull'esigenza di raccordare zone portuali e retroportuali e i territori, anche distanti, a specializzazione produttiva nei diversi comparti strategici, rafforzandone così il nesso economico-funzionale (**AdSP Mare Tirreno Centrale, 2020**). Si comprende dunque perché tra le aree selezionate figurano anche i territori gestiti da Consorzi ASI (Aree di Sviluppo Industriale) e le aree PIP (Piano per gli Insediamenti Produttivi). Ad essi si aggiungono alcune ulteriori aree a vocazione industriale la cui sopravvivenza è oggi particolarmente problematica. Si tratta infatti di aree interne distanti dalle principali infrastrutture: la scelta di includere anche questi territori nella ZES esprime la volontà di orientarvi investimenti in grado di invertire il segno del declino economico sebbene questa scommessa possa rivelarsi azzardata (**SRM, 2021c**).

4.1.1 Interventi previsti e stima dell'impatto

Tornando agli elementi fondanti il Piano, molteplici interventi proposti consistono nell'adeguamento infrastrutturale non cui si intendono chiudere gli anelli mancanti della rete, consentendo di collegare le zone portuali – centrali nella definizione delle ZES – con gli altri territori identificati. Tra questi, alcuni allineati sulla direttrice Napoli-Bari figurano anche nella Strategia per le Aree Interne.

Nella lista degli interventi i cinque principali (**Regione Campania, 2018**) risultano i seguenti.

- Porto di Napoli, che intende consolidare la propria funzione di snodo centrale delle Autostrade del mare e di collegamento con le aree produttive: gli interventi programmati potenzieranno i collegamenti autostradali e ferroviari dello scalo;
- Porto di Salerno, che si intende dotare di un collegamento autostradale, di cui ancora risulta privo;
- rete ferroviaria regionale nel suo complesso, che necessita di potenziamento in diverse tratte;
- infrastrutture di telecomunicazione, che permetteranno alle aree ZES l'accesso alla banda ultralarga ad almeno 100Mbps (Progetto Strategico nazionale per la Banda Ultralarga);
- infrastrutture di trasporto e distribuzione dell'energia, attraverso le quali la Campania intende diventare l'hub energetico nello scambio di energia elettrica tra Nord Africa e Nord Italia/Europa.

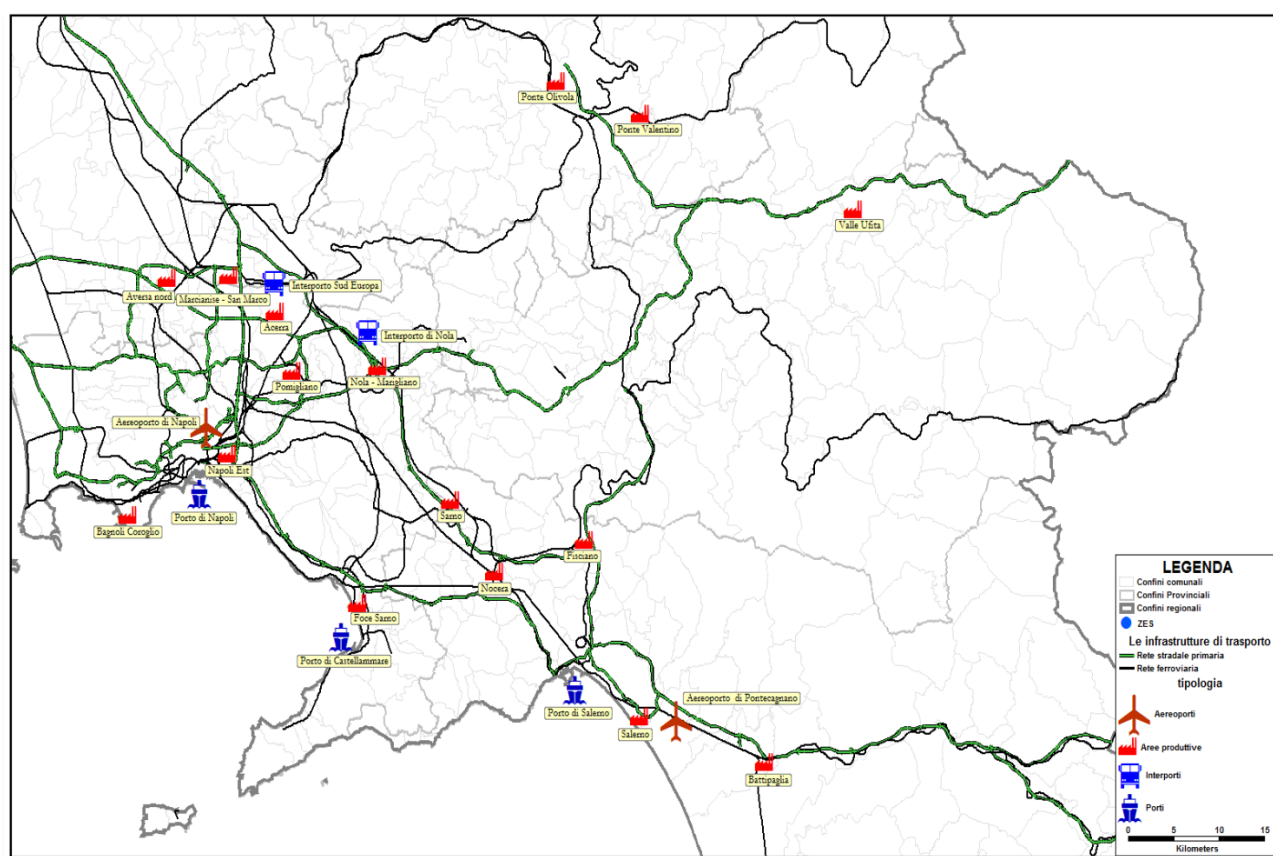
In particolare, il Piano mostra con dettaglio la previsione di sviluppo industriale per le diverse aree della ZES (**Regione Campania, 2018, p. 281-282**).

- Porto di Napoli: cantieristica, attività logistiche, approvvigionamenti energetici.
- Area di Napoli orientale: lavorazione merci imbarcate e sbarcate.
- Area di Bagnoli: rifunzionalizzazione dell'area.
- Interporti di Nola e Mariglianese: attività a servizio delle movimentazioni portuali.
- Porto di Castellammare di Stabia: potenziamento e modernizzazione delle attività cantieristiche.
- Porto di Salerno: aumento traffico automotive e ro-ro, stoccaggio e lavorazione merci del porto, attività industriali connesse al ciclo logistico.

- Agro nocerino-sarnese: efficientamento della produzione agroalimentare, soprattutto finalizzata all'export.
- Area di Battipaglia: attività logistiche e produttive e riconversione degli insediamenti produttivi dismessi.
- Area di Valle Ufita: rafforzamento delle attività produttive esistenti, soprattutto in relazione al potenziamento della linea ferroviaria Napoli-Bari.
- Consorzi ASI: consolidamento dei processi produttivi esistenti, anche in chiave di innovazione tecnologica.

La **Figura 4.2**, sovrapponibile alla precedente **Figura 4.1**, evidenzia meglio le economie di prossimità che già esistono tra i territori selezionati e le principali infrastrutture trasportistiche. Al di là degli interventi migliorativi che verranno attuati alcune localizzazioni più interne rimarranno di difficile promozione nei confronti degli investitori provenienti dall'esterno.

Figura 4.2: Infrastrutture di trasporto e messa in rete delle aree produttive della ZES



Fonte: Regione Campania, 2018, p. 227.

Le ricadute attese dall'istituzione della ZES sono principalmente rivolte al rinnovamento della base produttiva attraverso la localizzazione di nuove imprese e al «consolidamento delle realtà esistenti nell'ottica della valorizzazione delle eccellenze produttive, degli asset strategici, della costruzione di filiere produttive complete, e dell'aumento di efficienza produttiva.» (Regione Campania, 2018, p. 243).

L'obiettivo primario è dunque la localizzazione di imprese che, investendo nel territorio, generino occupazione, export, innovazione e contribuiscano per tale via ad attrarre ulteriori investimenti (Bianchi, 2021). Attraverso loro, e

l'investimento pubblico infrastrutturale, si punta anche al recupero ed efficientamento di aree pre-esistenti, quali l'area industriale di Bagnoli, attualmente sottoutilizzate e parzialmente degradate. Tali interventi trovano la loro cornice nel piano strategico di politica industriale che la Regione intende mettere in campo, finalizzato alla valorizzazione delle specificità e delle vocazioni produttive locali e soprattutto del capitale territoriale. A tal riguardo, i principali settori produttivi ritenuti strategici per il territorio sono i seguenti sei: aerospazio, agroalimentare, autotrasporto, industria automobilistica, cantieristica e moda. Tra questi **il settore agroalimentare** riveste un'importanza speciale sia in forza di una già acquisita notorietà dei prodotti campani, sia perché il settore è coerente con un approccio di "economia circolare" che la Regione intende sostenere, orientando il proprio territorio verso prodotti di alta qualità, dentro una filiera riconoscibile e rispettosa dell'ambiente (SRM, 2021c).

Un altro aspetto sottolineato nel Piano è l'investimento regionale in **capitale umano**, la cui centralità nello sviluppo delle regioni in ritardo è ben presente negli approcci *place-based*. La Regione sottolinea in modo specifico l'importanza del sistema formativo superiore che deve divenire sinergico con lo sforzo regionale in R&S, attestando la spesa in un 1,32% del PIL, in linea con la media nazionale (1,38%) e superiore alla media del Mezzogiorno (1,05%).

Gli indicatori di efficacia della ZES, identificati nel Piano, risultano i seguenti tre (Regione Campania, 2018, p. 365):

- aumento delle esportazioni, sia da parte delle attività esistenti, sia per le industrie di futura localizzazione;
- valorizzazione industriale e trasferimento tecnologico;
- aumento dell'occupazione.

In conclusione, tali obiettivi vengono declinati a livello di impatti attesi. La nuova ZES, operando a pieno regime (Regione Campania, 2018, p. 378), potrà garantire:

- aumento dell'occupazione tra 15mila e 29mila unità, partendo da un livello attuale di circa 99mila unità;
- coinvolgimento di 16mila aziende già presenti nei settori di interesse;
- incremento dell'export marittimo di 1,50 miliardi di euro, rispetto al valore attuale di 3,55 miliardi;
- attivazione di investimenti tra 830 e 933 milioni di euro;
- valore aggiunto per la Regione tra 750 e 1.440 milioni di euro.

4.1.2 Applicazione metodologia STeMA all'analisi ex-ante provinciale

La sfida di una ZES funzionante e attrattiva, che produca i risultati richiamati, è molto alta. Ciò che serve implementare è un ambiente favorevole sul piano infrastrutturale e tecnologico e un contesto politico-istituzionale accogliente, così che sia credibile offrire pacchetti localizzativi attraenti per gli investitori.

Diviene pertanto interessante introdurre una valutazione preliminare in termini di efficacia nella capacità di spesa dei fondi pubblici per la coesione territoriale, applicando il modello STeMA a livello regionale (Cresta, Greco, 2020).

Il piano di sviluppo della ZES si inserisce in una realtà regionale che, in termini di efficienza della spesa pubblica per le Politiche di Coesione, misurata con la metodologia STeMA, è di grado C. Si tratta di un dato decisamente basso, che evidenzia diverse difficoltà nell'allocazione efficiente dei fondi da parte delle amministrazioni pubbliche territoriali. Tra queste difficoltà emergono in particolare lo scarso investimento nelle voci legate alla formazione del capitale umano (livello C), e alla qualità della vita (addirittura di livello D).

La performance di spesa migliore è registrata nell'indicatore legato all'utilizzo dei fondi di coesione nei progetti sul territorio, unica A raggiunta a livello regionale.

Focalizzando l'attenzione sul livello provinciale i migliori risultati emergono nelle province di Caserta, Salerno e Napoli: quest'ultima, in particolare, evidenzia risultati di massimo livello (A) in tutte le voci, esclusa quella legata ai fondi Interreg, dove il risultato è B.

Tabella 4.4: STeMA, determinante "Risorse e Fondi", Regione Campania

	Campania	CE	BN	NA	AV	SA
R&F	C	A	B	A	B	A
Vuln	C	A	B	A	B	A
InCon	C	B	C	A	C	B
IC	C	C	C	A	C	C
RF_SpR&S	C	C	C	A	C	C
RF_SpSvEc	B	A	B	A	B	A
CU	C	B	C	A	C	B
RF_SpFoP	C	B	C	A	B	A
RF_SpOc	C	B	C	A	C	B
Sost	C	A	B	A	B	A
CS	B	A	B	A	B	A
RF_SpSS	B	A	B	A	B	A
RF_SpTra	B	A	B	A	A	A
QV	D	A	C	A	B	A
RF_SpG	D	A	C	A	B	A
RF_SpSoc	D	B	D	A	C	B
UF	B	B	B	A	B	B
RF_COOP	D	C	D	B	D	D
RF_FCP	A	A	A	A	A	A

Nota: per la legenda degli indicatori cfr. Tabella 3.1

Fonte: Pigliucci (2019).

Benevento e Avellino, invece, mostrano gravi carenze nella gestione della spesa pubblica nella tipologia Innovazione e Conoscenza (livello di intervento InCon) (C), nel settore capitale umano (CU), in particolare nella spesa per l'occupazione (C), e nel settore qualità della vita (QV) in cui Benevento si colloca persino al fondo della classifica (D). Interessante notare come l'unico indicatore nel quale tutte le province si mostrano pienamente efficienti sia quello dell'utilizzo dei fondi di coesione, che effettivamente finanziano diversi progetti in corso di realizzazione.

La localizzazione della ZES andrà dunque a interessare un'ampia fascia di territorio centrale, che collegherà le aree portuali a diverse zone interne, attraverso una direttrice diagonale verso la Puglia che attraversa i territori provinciali di Napoli, Benevento e Avellino, questi ultimi a maggior ritardo in termini di capacità di spesa nei settori maggiormente legati alla competitività industriale.

4.2 La ZES calabrese

La Giunta Regionale di Catanzaro ha approvato il Piano Strategico per l'istituzione della ZES il 29 marzo 2018 ([Regione Calabria, 2018](#)), un giorno dopo quello della Campania. Nel documento due elementi principali emergono per rilevanza, in grado di condizionare lo sviluppo regionale: **(i)** la burocrazia; e **(ii)** l'assenza di un piano di investimenti.

Le carenze nella PA datano in realtà molto indietro, fin dal momento della realizzazione dell'unità d'Italia. Sugli investimenti – che in alcune fasi sono stati quantitativamente molto rilevanti – ciò che maggiormente si lamenta è la discontinuità degli stessi. In particolare, nell'ultimo periodo, oltre a un ridotto investimento economico, risulta problematica la pratica sostitutiva, invece che additiva, dei fondi europei rispetto al fondo ordinario: «È necessario pertanto un ampio e finalizzato piano per il Sud che impegni nei prossimi 5 anni almeno 100 miliardi di risorse del Paese. L'esperienza della Germania dimostra che investire nelle zone più arretrate è vantaggioso. Se oggi la Germania è sempre più la locomotiva europea lo deve al coraggio di investire nell'Est (...) È evidente che per fare salire il PIL del Paese deve salire la parte più debole, perché quella più forte sta già ai massimi europei e mondiali» ([Regione Calabria, 2018, cap. I, p. 2](#)).

Il Piano identifica alcuni settori di specializzazione quali elementi di forza del tessuto produttivo regionale su cui investire. In particolare, i settori: agroalimentare (fortemente orientato all'export); metalmeccanico e meccanica leggera; trasporti e magazzinaggio.

Uno dei principali limiti del territorio rimane però il suo ritardo infrastrutturale: elemento chiave dell'efficacia della ZES sarà pertanto l'efficientamento infrastrutturale e dei trasporti e la qualità della logistica intermodale (**Tabella 4.5**), i due pilastri sui quali il Piano intende fondare l'espansione dei settori manifatturiero, metalmeccanico e agroalimentare ([SRM, 2022](#)).

Il modello localizzativo proposto per la regione è di carattere policentrico (**Figura 4.3**), imperniato (come d'obbligo) sul porto di Gioia Tauro, ma esteso poi su tutta la regione attraverso la valorizzazione dei poli infrastrutturali di trasporto (porti, aeroporti) ([AdSP Mare dello Stretto, 2021](#)). Lo scopo è quello di sfruttare al meglio le porte d'accesso e di sbocco delle merci incentivando la localizzazione e il rafforzamento della capacità di import/export delle industrie attraverso la connessione con le grandi infrastrutture di trasporto presenti, in particolare il porto di Gioia Tauro, la cui programmazione strategica è pienamente integrata con il Piano di sviluppo della ZES ([Regione Calabria, 2018, cap. I, p. 5](#)). Contestualmente, obiettivo del Piano è quello di rafforzare le aree regionali già dotate di vocazione produttiva, estendendo le semplificazioni amministrative anche alle aree non ricadenti nelle ZES.

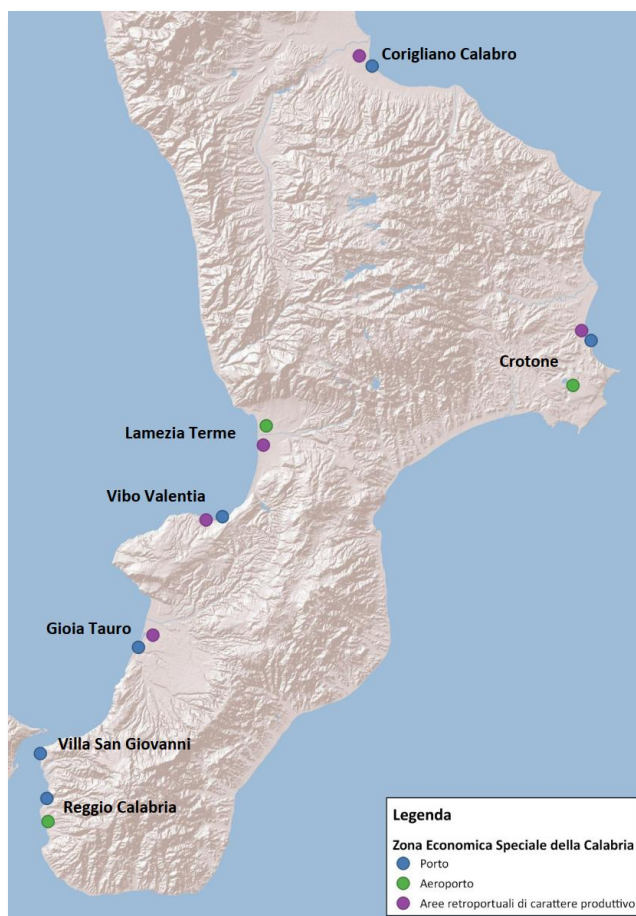
Tabella 4.5: Aree ZES Calabria

Tipologia insediative e infrastrutturali	Aree
Porti	Gioia Tauro; Reggio Calabria; Villa San Giovanni; Crotone; Vibo Valentia; Corigliano Calabro.
Aeroporti	Lamezia Terme; Reggio Calabria; Crotone.
Aree retroportuali di carattere produttivo	Gioia Tauro; San Ferdinando; Rosarno; Crotone; Vibo Valentia Porto Salvo; Corigliano Calabro Schiavonea; Lamezia Terme

Fonte: Regione Calabria, 2018, cap. IV, p. 27.

Figura 4.3: ZES Calabria. Comuni interessati

Fonte: Pigliucci (2019).



Fonte: Regione Calabria (2018), Cap. IV, p. 14.

4.2.1 Impatti attesi e modelli di valutazione

Gli impatti economici attesi dall'istituzione della ZES (Regione Calabria, 2018, cap. VII, p. 3) sono identificati in alcuni obiettivi ampiamente citati in molteplici contesti:

- crescita dell'export per le aziende nei settori strategici individuati, e da eventuale diversificazione;
- crescita dei livelli occupazionali;
- crescita degli investimenti di capitale estero;
- *upgrading* industriale e trasferimento tecnologico.

Ci si attende che la ZES intervenga sull'export secondo una duplice dimensione: (i) sia accelerandone la crescita; (ii) sia diversificando i settori delle esportazioni. Le attese sono però un po' generiche e collegate ad esperienze estere in contesti completamente differenti.

Più specifico è il macro obiettivo dell'*upgrading* tecnologico e di una più incisiva dimensione innovativa del sistema produttivo regionale. A questo riguardo sono previste: (i) l'attivazione di un Centro di ricerche su trasporti e logistica; (ii) la realizzazione di un Campus dell'Innovazione; (iii) l'implementazione di linee di ricerca di base funzionali alle attività economiche presenti nella ZES; (iv) la promozione di start up e spin off; (v) la formazione e riqualificazione della forza lavoro.

Il Centro di ricerche si potrebbe occupare delle applicazioni operative principali che riguardano il porto e il retroporto così contribuendo alla trasformazione del Porto di Gioia Tauro in un porto di quarta generazione. Nel Centro potrebbero essere inoltre sviluppate le attività di ricerca in trasporti e logistica a supporto dei principali settori insediati: agroalimentare; logistica esterna; manifatturiero, con particolare riferimento al metalmeccanico; comparto energetico; ICT ([Confindustria, 2022](#)).

Una stima degli impatti quantificati della ZES è condotta su un orizzonte di 10 anni (2019-2028), utilizzando come anno base il 2018, per mezzo di un approccio sistemico basato su più modelli che rispondono alla seguente articolazione.

- Modello 1 – Aggregated impact (M1);
- Modello 2 – Land capacity constraint (M2);
- Modello 3 – Economic-functional link (M3);
- Modello 4 – Factory (M4);
- Modello 5 – Cost (M5);
- Modello 6 – Indirect impact (M6).

La struttura di modelli proposta consente una prima stima aggregata degli impatti derivanti dall'istituzione della ZES attraverso il Modello 1; tali impatti sono coerenti con i vincoli derivanti dalla disponibilità di superficie e dalle caratteristiche socio-economiche delle aree analizzate nel Modello 2, con approccio disaggregato. Il nesso economico-funzionale tra le aree è stimato attraverso il Modello 3, sulla base della matrice degli spostamenti origine destinazione tra le differenti aree e di un modello gravitazionale che include attributi di livello di servizio espressi in termini di distanze e tempi di percorrenza. La fattibilità delle ipotesi rispetto a possibili insediamenti e potenziamenti di aziende, sulla base delle superfici disponibili, ed alla necessità di risorse viene verificata con i Modelli 4 e 5. Infine, il Modello 6 – Indirect impact – consente di stimare gli impatti in termini di occupazione diretta e nell'indotto.

La logica utilizzata si avvale di due scenari. Il primo è il “do-nothing” (lo chiameremo Scenario 0) in cui si stimano le variabili di export e di occupazione sul decennio considerato in assenza di ZES e con le attuali politiche economiche in essere sul territorio calabrese. Lo scenario ZES (che chiamiamo Scenario 1) stima invece gli stessi dati nell'ipotesi di piena valorizzazione della ZES.

I risultati delle stime consegnano i seguenti valori. L'export attuale – pari a 418 Meuro (dato ISTAT 2017) per l'intera regione – passerebbe a 496 Meuro al 2028 nello Scenario 0 e a 1.152 Meuro nello Scenario 1, di cui ben 929 Meuro prodotti dalle imprese insediate nella ZES.

Riguardo all'occupazione si passa dagli attuali addetti 10.113 (dato ISTAT 2017) per l'intera regione, a 11.332 addetti nello Scenario 0 e a 17.351 nello Scenario 1. Si tratta della creazione netta di 7.238 nuovi posti di lavoro.

Infine, un elemento ulteriore è legato agli effetti moltiplicatori, qui misurati in termini di occupazione indiretta e indotta nel caso dello Scenario 1. La prima – occupazione indiretta – è pari a 5.790 nuovi addetti; la seconda – occupazione indotta – è pari a 2.895 nuovi addetti. Il totale, sul mercato del lavoro regionale, è un incremento complessivo nel decennio di 15.924 posti lavoro.

In sintesi, dall'approccio sistemico considerato risulta che ([Regione Calabria, 2018: Report 7, p. 41](#)):

- Modello 1, l'occupazione complessiva in Calabria per le imprese insediate nelle aree ZES, considerando tutti gli agglomerati industriali, è stimata pari a 17.351 unità di cui: 4.095 unità nelle imprese capitale estero; 13.256 unità nelle imprese a capitale domestico.

- Modello 2, l'incremento di occupazione negli agglomerati industriali compresi nella ZES, sulla base del valore attuale stimato di addetti e delle superfici disponibili, attuali e potenziali, è pari a circa 7.100 addetti, che, sommati agli addetti attuali, forniscono un risultato del tutto coerente con il Modello 1.
- Modello 3, l'incremento di occupazione stimato dal Modello 2 consente di rafforzare il nesso economico funzionale rispetto al polo principale di Gioia Tauro e a favorire lo sviluppo di relazioni economico funzionali anche tra le aree ZES di II livello.
- Modello 4, l'occupazione negli agglomerati industriali compresi nella ZES con ipotesi sulle imprese, valutati sulla base del contesto economico della Calabria, fornisce un risultato del tutto coerente con i risultati derivanti dai Modelli 1 e 2.
- Modello 5, gli aiuti finanziari richiesti per la ZES Calabria, nell'ipotesi di scenario Alto e superficie potenziata, sono circa pari a 400 Meuro, da distribuire su 8 anni.
- Modello 6, l'occupazione intesa come impatto indiretto e indotto generata dall'attivazione della ZES è stimata pari a: 5.790 unità di occupazione indiretta; 2.895 unità di occupazione indotta.

Come per ogni ZES il funzionamento della macchina amministrativa (governance e burocrazia) fa la vera differenza sulla dimensione implementativa. Diviene interessante in chiusura analizzare il contributo del modello STeMA sulla capacità di spesa di "Risorse e Fondi" da parte della regione Calabria.

4.2.2 Applicazione metodologia STeMA all'analisi ex-ante provinciale

L'analisi della determinante "Risorse e Fondi" della matrice STeMA restituisce il dato relativo alla situazione al tempo t_0 , equivalente al tempo precedente l'istituzione della ZES, nella capacità pubblica di spesa. Analizzando la matrice è possibile evidenziare come la Calabria rappresenti una regione virtuosa, totalizzando un risultato su scala nazionale pari ad A (**Tabella 4.6**) (Bencardino, Siniscalchi, 2020).

La peggior performance è registrata tra gli indicatori legati all'utilizzo dei Fondi usati nei progetti europei Interreg, dove la regione esprime un livello D. Differentemente, nelle spese in innovazione e competitività (IC), qualità della vita (QV) e interventi in sostenibilità (Sost), la regione raggiunge un buon livello B. Infine il livello massimo A viene registrato nella competitività sostenibile (CS) e nell'utilizzo dei fondi di coesione (RF_FCP).

Fra le cinque province calabresi, le migliori performance sono quelle evidenziate da Cosenza – che presenta tutti gli indicatori di livello A, escluso quello legato ai fondi Interreg (da cui dipende il B) – e Catanzaro, che registra un livello leggermente inferiore ma gli permette comunque di registrare il livello massimo A, mentre Vibo Valentia e Reggio Calabria non vanno oltre il livello C. Crotone si colloca nel mezzo, a livello B. Interessante notare come tutte le province totalizzino un livello massimo nella spesa in sviluppo sostenibile.

Il livello di qualità della spesa ex ante è dunque tendenzialmente buono, e rappresenta un punto di partenza positivo ai fini di una futura gestione efficiente delle opportunità generate dalla ZES, che andrà a interessare principalmente la zona costiera tirrenica, in particolare le province di Catanzaro, Vibo Valentia e Reggio Calabria che presentano livelli di spesa inferiori alle altre province, ma comunque di livello sufficiente a garantire potenzialmente un buon risultato nel recepimento delle potenzialità offerte dalla ZES.

Tabella 4.6: SteMA, Determinante Risorse e Fondi, Regione Calabria

Indicatori \ Territori	Calabria	RC	VV	CZ	KR	CS
R&F	A	C	C	A	B	A
Vuln	A	C	C	A	A	A
InCon	A	B	B	A	A	A
IC	B	C	C	A	B	A
RF_SpR&S	B	C	C	A	B	A
RF_SpSvEc	B	C	C	A	B	A
CU	A	B	B	A	A	A
RF_SpFoP	B	C	C	B	B	A
RF_SpOc	B	B	A	A	A	A
Sost	A	C	C	A	A	A
CS	A	B	B	A	A	A
RF_SpSS	A	A	A	A	A	A
RF_SpTra	B	C	C	A	A	A
QV	B	D	D	B	B	A
RF_SpG	B	D	D	B	B	A
RF_SpSoc	B	D	D	B	B	A
UF	B	B	C	B	C	B
RF_COOP	D	C	D	C	D	C
RF_FCP	A	A	C	B	C	A

Nota: per la legenda degli indicatori cfr. Tabella 3.1.

Fonte: Pigliucci (2019).

4.3 La ZES Interregionale Ionica

A marzo 2019 la Regione Puglia e la Regione Basilicata hanno approvato il Piano di sviluppo strategico della ZES Interregionale Ionica, inviando al Ministero formale richiesta di costituzione della ZES ([Regioni Puglia e Basilicata, 2019](#)).

Prevista dalla legge, la ZES Interregionale è una formula che permette di creare un'unica Zona sul territorio di due Regioni, passaggio necessario laddove una delle due, in questo caso la Basilicata, risulti priva di un porto della rete europea: l'obiettivo è quello di coinvolgere i territori retroportuali anche collocati oltre il confine amministrativo, valorizzando il nesso funzionale delle realtà produttive con lo scalo individuato, che in questo caso è il Porto di Taranto.

Il Piano di sviluppo strategico della ZES Ionica recepisce dunque il Piano precedentemente approvato dalla Basilicata, ed integra le valutazioni socioeconomiche effettuate dalla Regione Puglia nella definizione di una strategia areale sul bacino ionico in grado di generare uno sviluppo complessivo. Il Piano evidenzia come la realtà esistente sia caratterizzata principalmente da piccole imprese, prive degli strumenti di adattamento tecnologico e strutturale richiesti dal contesto globale dei mercati. Sul fronte dell'infrastrutturazione trasportistica si riscontra un adeguato – seppur migliorabile – quadro di interconnessioni con il sistema portuale, mentre l'accessibilità autostradale risulta ancora sbilanciata verso il settore adriatico.

Elemento, questo, che si sposa con la scarsa adeguatezza delle infrastrutture logistiche e trasportistiche, soprattutto nei collegamenti con il sistema portuale e con le principali reti di trasporto, ([Regioni Puglia e Basilicata, 2019, p. 9](#)).

La Basilicata, dal canto suo, propone il proprio territorio come “triangolo di sviluppo economico” che faccia da cerniera logistica in grado di connettere e stabilizzare lo sviluppo di Puglia, Campania e Calabria. Nell’idea espressa nel Piano, la Basilicata sarebbe dunque una terra industrialmente vivace, “ponte” tra area Adriatica e area Tirrenica passando per l’affaccio ionico attraverso il porto di Taranto, naturale sbocco marittimo dell’area.

Tabella 4.7: Quadro sinottico delle scelte effettuate nella definizione della ZES

Polo	Taranto	Grottaglie	Melfi	Ferrandina	Galdo di Lauria
Estensione	845,5 Ha	672,5 Ha	195 Ha	753 Ha	113 Ha
Comuni interessati	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Martina Franca ▪ Massafra ▪ Mottola ▪ Statte ▪ Taranto 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carosino ▪ Faggiano ▪ Francavilla ▪ Fontana ▪ Grottaglie ▪ Manduria ▪ Monteiasi ▪ San Giorgio Ionico 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atelia ▪ Melfi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Balvano ▪ Baragiano ▪ Ferrandina ▪ Matera ▪ Pisticci ▪ Policoro ▪ Scanzano Ionico ▪ Tito 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lauria ▪ Senise ▪ Viggiano
Snodi logistici	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piastra logistica portuale di Taranto 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aeroporto di Grottaglie ▪ Centro intermodale di Francavilla Fontana 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Polo logistico di Melfi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piattaforma logistica di Ferrandina 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoparco di Galdo di Lauria
Settori di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agroalimentare ▪ Energia e ambiente ▪ Chimica ▪ Logistica ▪ Meccanica ▪ Navalmeccanica ▪ ICT 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aeronautica ▪ Agroalimentare ▪ Logistica ▪ ICT 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Automotive ▪ Agroalimentare ▪ Logistica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agroalimentare ▪ Ambiente ▪ Automotive ▪ Chimica ▪ Energia ▪ Logistica ▪ Meccanica ▪ Mobilità 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commercio ▪ Costruzioni ▪ Serramenti

Fonte: Regioni Puglia e Basilicata, 2019.

La ZES ionica viene dunque presentata come un importante motore di sviluppo fondato sul capitale territoriale esistente. Le aree produttive che gravitano intorno ai cinque poli di sviluppo mostrano complessivamente:

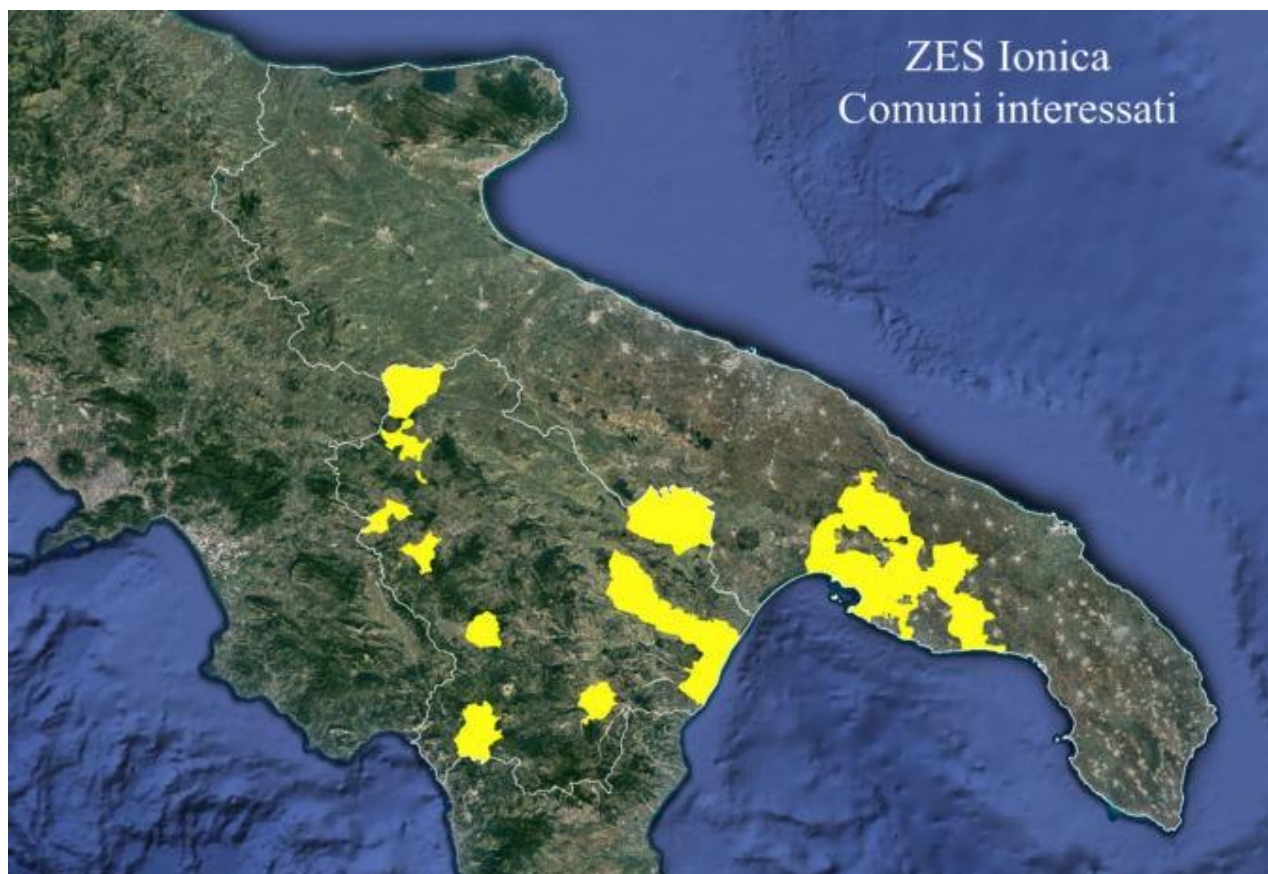
- un buon livello di coesione e interconnessione interna a livello economico e logistico;
- un grado significativo di specializzazione settoriale;
- un buon livello di connessione fisica e funzionale con l’area portuale tarantina.

Come ben sintetizzato dalla **Tabella 4.7** la selezione delle aree da destinare a ZES ha interessato, dal versante pugliese, la provincia di Taranto, con il coinvolgimento delle aree tradizionalmente legate alle attività siderurgiche e agroalimentari. Ad esso si è aggiunto il territorio di Grottaglie, snodo logistico terrestre e aeroportuale e area industriale specializzata negli ultimi anni nel settore aeronautico e aerospaziale. Il modello pugliese di selezione delle aree per la ZES Ionica è quindi fondato su una certa compattezza sia geografica, sia di specializzazione produttiva. Il processo di selezione si è svolto coniugando l’architettura identificata in modalità *top-down* con il processo *bottom-up* di coinvolgimento degli attori del territorio regionale, secondo criteri ricorrenti in molteplici ZES:

- Includere le aree portuali e i principali snodi logistici (aeroporto e piattaforme logistiche);

- Privilegiare aree produttive e commerciali che si trovano nel sistema portuale regionale (per incentivare *import* ed *export*);
- Privilegiare aree che offrano una significativa disponibilità di superfici libere per nuovi insediamenti produttivi o commerciali.

Figura 4.4: ZES Ionica. Comuni interessati



Fonte: Pigliucci, 2019.

Dal versante lucano, la selezione ha interessato principalmente i poli logistici di Ferrandina, Melfi e Galdo di Lauria, già dotati di chiare vocazioni produttive nei settori dell'industria automobilistica, dei mobili, della chimica e dell'agroalimentare, ma anche dei servizi e della logistica. Lo sviluppo imperniato sui tre nodi logistici si fonda sullo stretto nesso economico-funzionale esistente tra gli stessi e il porto di Taranto, il cui rafforzamento permetterebbe alla Basilicata di uscire dall'"isolamento logistico" rispetto alle direttrici della rete TEN-T (Figura 4.4).

Un elemento aggiuntivo che va segnalato – e che peraltro è stato evidenziato anche in altri contesti – è che il processo di selezione delle aree ha coinvolto tutti i territori nella fase interlocutoria ma, soprattutto, ha consentito ai territori rimasti esclusi l'accesso attraverso avviso pubblico, con il quale sono state messi a bando 88,85 ettari dal lato pugliese. Questo approccio contiene in realtà luci ed ombre. Se va apprezzato un processo coinvolgente e inclusivo nei confronti delle amministrazioni comunali, va ugualmente preservata la significatività dei nessi economico-funzionali tra le aree individuate per non pregiudicare la compattezza della proposta strategica. In realtà va anche considerato che meno del 3,5% delle aree messe a disposizione riguardano questa opzione di autocandidatura dal

basso e quindi non pare rilevante il pericolo di indebolire la complessiva coerenza strategica del progetto. Come sempre, conterà di più la qualità dei singoli investimenti.

Il Piano di sviluppo strategico offre il punto di vista delle due Regioni sul tema delle potenzialità di recupero della competitività da parte dei territori interessati. La crescita registrata dall'industria manifatturiera meridionale – con un incremento di oltre il 7%, rispetto al 3% di media nazionale – rappresenta certamente un risultato positivo, sebbene sconti i limiti strutturali del tessuto produttivo meridionale, incapace di accedere agli strumenti di politica industriale nazionale.

Tra gli elementi di maggiore criticità – per la crescita meridionale in generale e pugliese e lucana in particolare – occorre soffermarsi sui dati delle esportazioni che evidenziano performance differenziate ([Regioni Puglia e Basilicata, 2019, p. 21 e ss.](#)).

- Il settore aerospaziale pugliese ha saputo crescere nonostante la crisi, triplicando il proprio fatturato in export in otto anni;
- Le esportazioni del settore agroalimentare sono cresciute in Puglia più di ogni altra Regione (esclusa la Campania) con un valore esportato di 0,801 miliardi di euro nel 2015, pari al 2,6% del totale nazionale di settore. I mercati di destinazione sono individuati in Stati Uniti d'America, Australia e Giappone, interessati principalmente a olio, pasta e conserve di ortofruttili;
- Il settore dell'industria automobilistica pugliese ha subito la crisi ma ha saputo riprendere la propria vitalità, diventando il secondo settore per *export*;
- Il settore farmaceutico, con esportazioni di valore superiore al miliardo di euro, risulta il terzo settore regionale, ma fatica a recuperare la competitività perduta in occasione della crisi economica;
- Le aziende pugliesi produttrici mobili fatturano il 4,2% del totale nazionale del settore, avendo perso un terzo della propria competitività in occasione della crisi;
- Anche il settore tessile, pur rappresentando un'eccellenza strategica nella competitività pugliese, ha subito un grave ridimensionamento in seguito alla crisi economica, riducendosi al solo 1,4% del totale nazionale settoriale;
- I prodotti energetici, metallurgici e chimici rappresentano la merce principale in partenza dal porto di Taranto: anche questo settore ha subito le conseguenze della crisi, a cui si aggiungono le note questioni legate allo stabilimento ILVA di Taranto: le esportazioni si sono ridotte di due terzi in dieci anni.

In generale, la ZES viene vista come uno strumento di forte incentivo al recupero di vitalità dei diversi settori produttivi, e anche del porto di Taranto: quest'ultimo vive una costante flessione del traffico merci, che nel 2018 ha toccato quota 20,4 milioni di tonnellate di merci, con una perdita del 53% dei beni movimentati l'anno dal 2008 ([AdSP Mare Ionio, 2020](#)).

4.3.1 Attrazione investimenti e benefici attesi

La ZES Interregionale Ionica assume inoltre un ruolo fondamentale nella sfida di attrarre investimenti diretti, soprattutto esteri, e di promuovere la competitività delle imprese ivi insediate. Le opzioni strategiche, ambiziose, che la ZES si pone riguardano le seguenti quattro linee di intervento ([Regioni Puglia e Basilicata, 2019, p. 10](#)).

a) Attrazione di investimenti che consentano di:

- alimentare un effetto volano per il lancio della ZES così da contaminare positivamente l'ecosistema produttivo e

logistico e contribuire al rilancio dei traffici portuali;

- rafforzare le *supply chains* (integrazione e completamento) dei settori già presenti, quali agroalimentare, automotive, logistica distributiva, farmaceutica, chimica, e aeronautica, variamente presenti dei poli della ZES;
- assorbire la mano d'opera eccedente dei settori in crisi.

- b) Potenziare i processi innovativi delle imprese facendone un fattore strategico distintivo per l'attrattività globale della ZES, con un focus specifico sulla creazione di nuove imprese.
- c) Promuovere gli investimenti da parte delle PMI locali nei settori di riferimento;
- d) promuovere l'integrazione delle catene del valore a livello regionale e interregionale sfruttando al massimo l'integrazione logistica e produttiva dei sistemi portuali e degli snodi logistici regionali.

Il Piano segnala al contempo come – oltre le specificità della ZES, in termini di semplificazione e incentivazione – l'occasione sia preziosa per affrontare in maniera integrata le politiche regionali di sviluppo industriale all'interno di un quadro di opzioni strategiche condivise e di un miglior raccordo tra attori pubblici e privati.

I volumi di investimento attivabili nel primo triennio, ad una ricognizione prudenziale dei differenti strumenti finanziari attivati sul territorio, riguardano circa 200 milioni e 1.000 unità dirette a tempo indeterminato nella parte pugliese della ZES Interregionale Ionica.

Tali benefici previsti dall'istituzione della ZES riguardano dal lato pugliese principalmente la mitigazione degli impatti sociali legati alla crisi ambientale e alle conseguenti misure nel campo della produzione siderurgica; inoltre, si prevede uno sviluppo dell'occupazione nel settore agroalimentare e del settore *transshipment* nel quadro dei corridoi europei TEN-T, e una specializzazione nel settore dello smantellamento (*decommissioning*) navale e aeronavale rispettivamente a Taranto e a Grottaglie.

La Basilicata prevede dal suo canto una crescita economica pari a una media dell'1,1% annuo nel valore aggiunto, e dell'1,4% nel numero degli occupati, con una distribuzione più vantaggiosa per Matera, per via del maggior interesse geografico e della concomitanza con la nomina a capitale europea della cultura, che per Potenza ([Regioni Puglia e Basilicata, 2019, p. 169](#)).

Le ipotesi da cui queste performance macroeconomiche regionali discendono, sono le seguenti:

- una rapida riconversione dei flussi di merci verso il porto di Taranto;
- un aumento dell'export (anche interregionale) dell'ordine del 15% a regime;
- la sostituzione del 25% delle importazioni (anche interregionali) con merci prodotte all'interno della ZES;
- un incremento di fatturato e di occupazione all'interno della ZES intorno all'1% l'anno;
- una limitata delocalizzazione delle imprese regionali esterne alla ZES (inferiore al 15% della capacità produttiva);
- un aumento della produttività complessiva nell'area ZES dell'ordine dello 0,7% l'anno.

Esistono poi effetti "incrociati" tra le due regioni. Un incremento a regime pari a un quasi raddoppio del tasso di crescita annuale della regione Basilicata potrebbe generare un incremento di due decimi di punto della crescita pugliese. Rilevante sarà in proposito verificare la capacità del sistema delle imprese pugliesi di sfruttare le opportunità offerte dalla deviazione del traffico merci a favore del porto di Taranto, con una capacità adattiva del tessuto produttivo per rispondere a una domanda quantitativamente e qualitativamente differente, con un incremento anche della domanda di beni e servizi dedicati alle imprese (B2B) rispetto al tradizionale B2C regionale.

Risulta peraltro chiaro agli estensori del Piano che la vera sfida per il decollo della ZES è legata alla capacità di impostare un piano di marketing molto penetrante per attrarre soggetti imprenditoriali di grandi dimensioni, con elevata disponibilità di risorse finanziarie proprie, in grado di innescare con i propri investimenti autentici effetti di rottura ([AdSP Mare Ionio, 2020](#)). Vengono anche richiamate alcune tipologie di investimenti, a puro titolo esemplificativo, nel settore manifatturiero e con almeno 500 addetti:

- lavorazioni dell'acciaio, navalmeccanica, costruzione di autovetture e loro componentistica, aeromobili, macchine agricole, trasformazioni alimentari, ecc.
- attività di logistica;
- attività di distribuzione e dell'e-commerce di player mondiali, dello standing di Amazon, Alibaba, o operatori similari.

Il Piano conclude riconoscendo che:

«O si riuscirà con un intenso e prolungato impegno sinergico di Istituzioni e parti sociali – per quanto di rispettiva competenza – ad attrarre investimenti di fortissimo impatto produttivo, tecnologico e occupazionale nelle aree della ZES, offrendo ad essi opportunità e convenienze pari a quelle di ZES di altri Paesi, oppure la loro creazione finirà col rivelarsi un'occasione mancata per la crescita dei territori interessati.» ([Regioni Puglia e Basilicata, 2019, p. 164](#)).

4.3.2 Applicazione metodologia STeMA all'analisi ex-ante provinciale

Si comprende dunque come la governance della ZES, la collaborazione interistituzionale, la capacità amministrativa di sistema siano essenziali. Diviene dunque interessante, anche in questo caso, applicare l'analisi STeMA per una primissima verifica preliminare dello stato di fatto del contesto interregionale implicato ([Amodio, Iovino, 2020](#); [De Rubertis et al., 2020](#)).

La proposta di ZES interregionale Ionica si inserisce in un quadro complessivo di una buona capacità di spesa (B) da parte della Regione Puglia ([Tabella 4.8](#)). In particolare, attenzione viene riservata dalle istituzioni pugliesi allo sviluppo economico, alla formazione professionale, allo sviluppo sostenibile e alle politiche sociali, per le famiglie, per i giovani e per il tempo libero, così come risultano molto ben spesi i fondi di coesione (A). Scarsi risultati sono raggiunti, invece, nella Ricerca e sviluppo, e nelle politiche di sostegno all'occupazione (C).

Osservando la divisione per province è possibile apprezzare come tutti i territori dedichino particolare attenzione allo sviluppo economico e alla formazione professionale, allo sviluppo sostenibile e alle politiche giovanili (A). Foggia, Barletta–Adria–Trani (BT) e Lecce rimangono indietro rispetto a Bari, Taranto e Brindisi, soprattutto nella Ricerca e Sviluppo (Foggia e BT raggiungono un penalizzante D).

La delimitazione della Zona riguarda massicciamente il territorio provinciale di Taranto, del quale la ZES andrà a interessare 10 comuni su 29. L'intento è quello di garantire un recupero di competitività a un territorio interessato da una crisi strutturale significativa dovuta al crollo di centralità dello scalo portuale e alla ben nota vicenda dell'acciaieria locale. La riuscita dell'operazione e l'efficacia della misura è quindi resa possibile da un buon utilizzo dei fondi per lo sviluppo territoriale da parte delle amministrazioni del territorio, in particolare per quanto riguarda le spese per lo sviluppo economico, per la formazione professionale e per i trasporti, centrali per l'attrazione di investimenti.

Tabella 4.8: STeMA, Determinante Risorse e Fondi, Regione Puglia

Indicatori \ Territori	Puglia	TA	BR	LE	FG	BA	BT
R&F	B	A	A	B	B	A	B
Vuln	B	A	A	B	B	A	B
InCon	C	B	B	C	C	B	C
IC	C	C	C	C	C	C	C
RF_SpR&S	C	C	C	C	D	C	D
RF_SpSvEc	A	A	A	A	A	A	A
CU	C	B	B	C	C	B	C
RF_SpFoP	A	A	A	A	A	A	A
RF_SpOc	C	B	B	C	C	B	C
Sost	A	A	A	A	A	A	A
CS	A	A	A	A	A	A	A
RF_SpSS	A	A	A	A	A	A	A
RF_SpTra	B	A	A	A	A	A	B
QV	A	A	A	A	A	A	A
RF_SpG	A	A	A	A	A	A	A
RF_SpSoc	A	A	A	A	B	A	B
UF	A	B	B	A	B	A	C
RF_COOP	B	C	C	A	C	A	C
RF_FCP	A	A	B	A	B	A	C

Nota: per la legenda degli indicatori cfr. Tabella 3.1

Fonte: Pigliucci, 2019.

Tabella 4.9: STeMA, Determinante Risorse e Fondi, Regione Basilicata

Indicatori \ Territori	Basilicata	PZ	MT
R&F	B	A	B
Vuln	A	A	B
InCon	A	A	A
IC	A	A	A
RF_SpR&S	A	A	A
RF_SpSvEc	A	A	A
CU	A	A	A
RF_SpFoP	B	B	B
RF_SpOc	A	A	A
Sost	A	A	B
CS	A	A	A
RF_SpSS	A	A	A
RF_SpTra	A	A	A
QV	B	B	C
RF_SpG	B	B	C
RF_SpSoc	B	B	C
UF	C	A	B
RF_COOP	C	A	C
RF_FCP	C	A	A

Nota: per la legenda degli indicatori cfr. Tabella 3.1

Fonte: Pigliucci, 2019.

Un buon livello (B) complessivo è quello registrato in tema di Risorse e Fondi della Regione Basilicata (**Tabella 4.9**), che mette in evidenza una realtà regionale di medio-alta efficienza. Potenza mostra una performance migliore rispetto a Matera soprattutto nei temi che riguardano la protezione sociale delle famiglie e dei giovani, e le politiche per il tempo libero. Entrambe le province segnalano invece un ritardo nella spesa in formazione professionale. Nota dolente per Matera risulta la spesa dei fondi di coesione e la partecipazione ai progetti Interreg (C).

Performance positiva è invece registrata in entrambe le province nella spesa per lo sviluppo economico e il superamento del limite infrastrutturale legato ai trasporti e ai collegamenti con lo scalo portuale di riferimento, elementi che fanno ben sperare per un'efficace attuazione della ZES.

4.4 Le ZES siciliane

In agosto 2019 la Regione Siciliana – buon'ultima tra le Regioni dotate di porti di livello europeo – ha chiuso l'iter istitutivo delle sue due ZES. L'elaborazione del Piano di sviluppo strategico era in capo ad un'apposita cabina di regia, istituita il 28 marzo 2018, responsabile anche dell'individuazione e selezione delle aree da destinare a ZES ([Regione Siciliana, 2020a; 2020b](#)).

Questo organo ha elaborato una relazione di sintesi sui “Criteri per l'identificazione delle aree candidate a ZES” recepita dall'Assessorato alle attività produttive, contenente le Linee guida da seguire nella selezione delle aree ([Regione Siciliana, 2020a](#)):

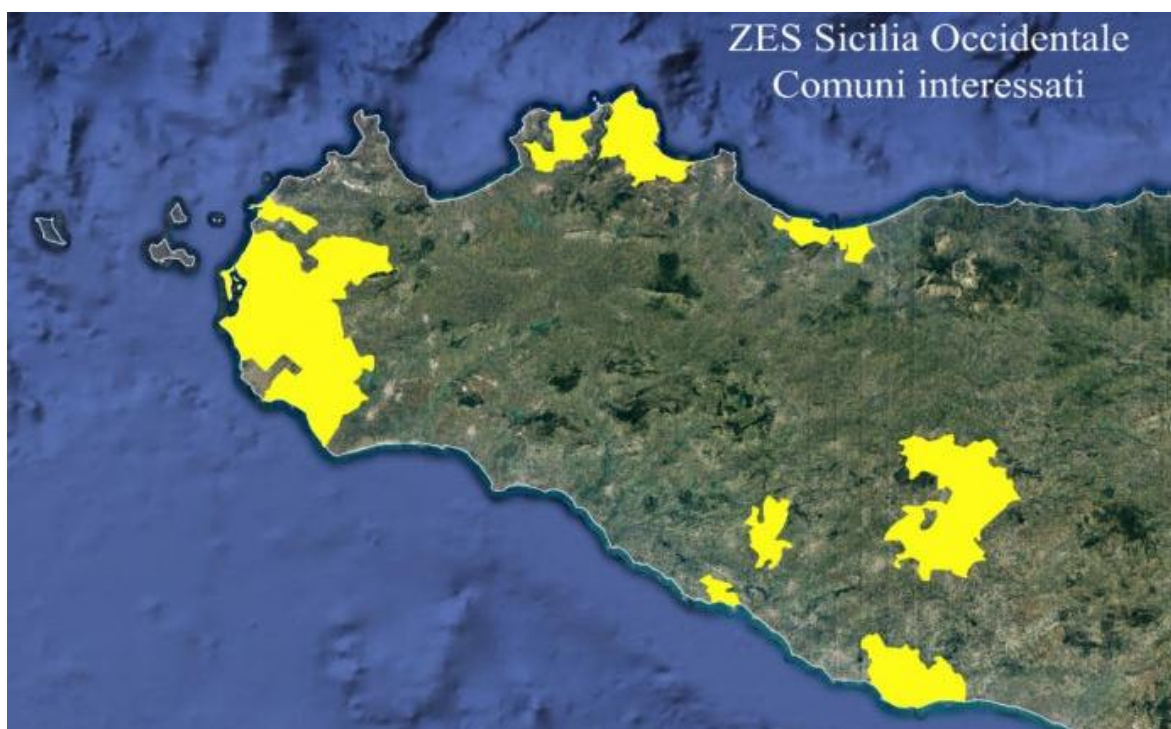
- Valorizzare aree sub-regionali con significative potenzialità di sviluppo, evitando però l'eccessiva frammentazione;
- Integrare le aree portuali senza dimenticare le aree interne;
- Individuare aree con sufficiente disponibilità di spazi liberi, facendo attenzione a non creare sperequazioni con le attività produttive esistenti;
- Privilegiare le aree produttive che già trovano nei porti principali aree di sbocco per l'export;
- Privilegiare le aree pubbliche prive di vincoli;
- Includere le aree SIN (Siti di Interesse Nazionale).

Il documento è stato recepito dalla Giunta Regionale che ha stabilito il cronoprogramma che si chiude con l'invio del Piano al Ministero.

L'8 agosto 2019 il Presidente della Regione Siciliana ha presentato i Piani di Sviluppo Strategico per le due ZES, che avranno a disposizione 5.580 ettari di terreno, 1.696 dei quali destinati alla ZES della Sicilia occidentale e 3.422 a quella della Sicilia orientale. Le due Zone sono impennate sui due porti di livello “centrale” della rete TEN-T, Augusta e Palermo-Termini Imerese. Della superficie totale prevista, anche la Regione Siciliana, come già la Puglia e il Molise, ha deciso di mettere una parte (462 ettari, pari a circa l'8,5%) a disposizione dei comuni attraverso un avviso pubblico.

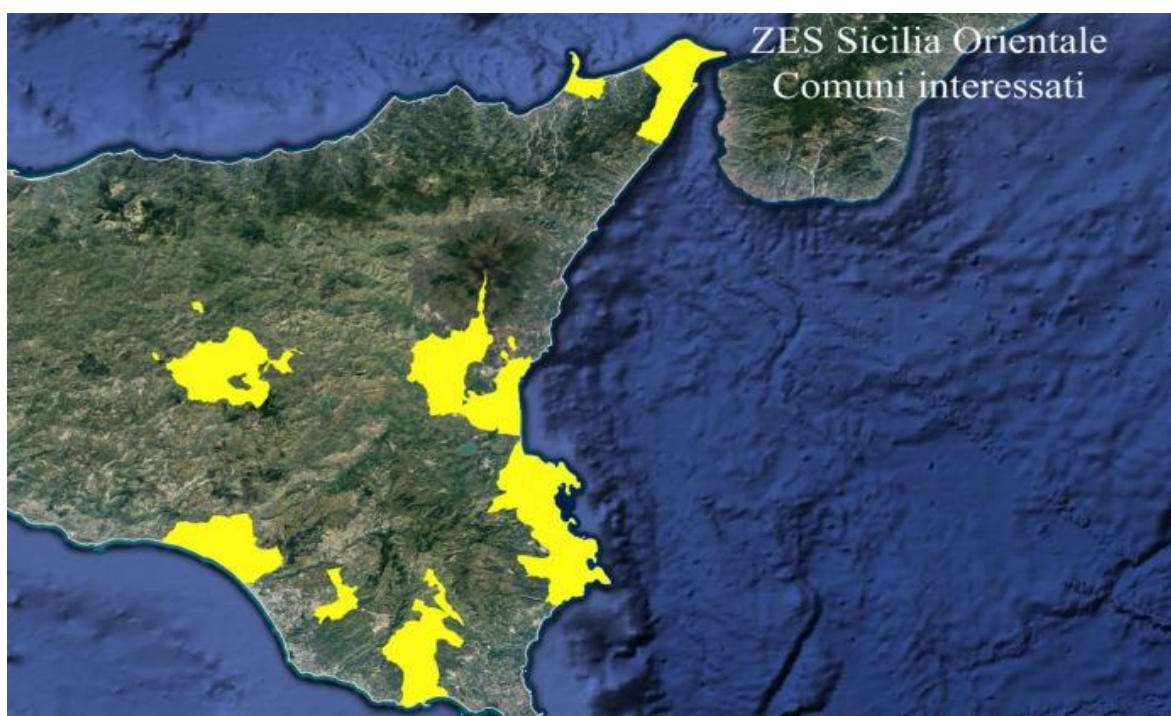
Il bando, pubblicato il 9 agosto stesso, è rivolto ai territori comunali che vogliano proporre un'area non residenziale di propria pertinenza, sottolineando il nesso economico-funzionale esistente con l'area portuale, la dotazione infrastrutturale di base e la vocazione produttiva che trovi nel porto il naturale sbocco per l'export.

Figura 4.5: ZES Sicilia Occidentale. Comuni interessati



Fonte: Pigliucci, 2019.

Figura 4.6: ZES Sicilia Orientale. Comuni interessati



Fonte: Pigliucci, 2019.

La **ZES della Sicilia Occidentale** – centrata sul Porto di Palermo-Termini Imerese – comprende anche i porti di Trapani, Mazara del Vallo, Marsala, Licata e Porto Empedocle, i rispettivi retroporti, l'aeroporto di Trapani, alcune zone della città di Palermo e diverse aree industriali (Aragona-Favara, Caltanissetta, Carini, Palermo-Brancaccio,

Termini Imerese e Trapani). Tra queste alcune sono oramai dismesse e dotate quindi di ampi spazi liberi (**Figura 4.5**).

La **ZES della Sicilia Orientale** si fonda sull'area portuale di Augusta e comprende i porti di Catania, Pozzallo, Milazzo e Messina con i rispettivi retroporti, l'aeroporto di Comiso, gli interporti di Catania e di Melilli e alcune aree industriali (Gela, Paternò, Belpasso, Messina-Larderìa, Villafranca Tirrena, Augusta-Melilli, Priolo Gargallo, Siracusa, Milazzo-Giammoro, Tremestieri ed Enna), oltre ad alcune aree industriali di Catania e di Messina (**Figura 4.6**).

I Piani sono stati prodotti in parallelo, con ampie aree di sovrapposizione e identiche valutazioni complessive. L'obiettivo dichiarato di entrambi è quello generale delle ZES di rafforzare la competitività delle aree portuali e industriali esistenti, puntando in particolare alla crescita degli investimenti e soprattutto all'aumento dell'export: quest'ultimo elemento si rende di particolare urgenza per restituire competitività al sistema produttivo siciliano, che ad oggi paga un isolamento dovuto all'insularità e all'assenza di adeguate infrastrutture terrestri (**Scrofani et al., 2020**).

La parte più interessante del Piano – oltre alla descrizione degli interventi infrastrutturali da completare – è certamente relativa alla rivitalizzazione del tessuto produttivo già esistente nelle aree industriali ZES. La concentrazione di ingenti risorse finanziarie in un triennio (circa 300 milioni) ha un potenziale impatto di rilievo.

4.4.1 Interventi previsti e stima dell'impatto

Per procedere alla sua valutazione è necessario suddividere le risorse disponibili tra i settori agevolabili e tra le due ZES utilizzando un indicatore appropriato. Quello selezionato è relativo agli investimenti agevolati con il credito d'imposta.

I vantaggi di questa scelta – riportati nel Piano Strategico Sicilia Orientale (**Regione Siciliana, 2020b**) – sono sostanzialmente tre: **(i)** si possono escludere le attività non agevolate; **(ii)** si possono ricavare le distribuzioni a livello di singola ZES; e **(iii)** si tiene conto implicitamente della propensione delle imprese ad utilizzare lo strumento del credito d'imposta. Applicando questo "indicatore guida" si perviene a una distribuzione stimata delle agevolazioni riportata nella **Tabella 4.10**.

Il passo successivo applica il rapporto investimenti/agevolazioni per ricavare gli investimenti indotti dalle agevolazioni previste per le ZES a livello di settore d'attività e di singola ZES (**Tabella 4.11**)¹⁵.

Il risultato segnala che cinque settori sostanzialmente impegnano i tre quarti delle risorse con il massimo segnato dal comparto alimentare. I primi tre settori ricevono il 59% delle risorse (industrie alimentari, gomma e plastica, logistica).

¹⁵ Le agevolazioni sono considerate come contributo a progetti di investimento presentati dalle imprese. Gli investimenti indotti dagli incentivi sono di conseguenza un multiplo degli importi che sono oggetto di erogazione. Per stimare gli investimenti indotti sono state utilizzate le informazioni relative all'applicazione del credito d'imposta in Sicilia. Si tratta di informazioni su oltre 9.500 domande relative alle autorizzazioni al credito di imposta aggiornate a dicembre 2018, in base alle quali è stato calcolato il rapporto tra investimenti e agevolazioni distinto per settore d'attività e per le due aree territoriali delle ZES siciliane.

Tabella 4.10: Le agevolazioni per le ZES (valori cumulati 2019-2021 - Milioni di € a valori correnti)

Codici	Legenda	Sicilia Occidentale	Sicilia Orientale	Sicilia
B	Industria estrattiva	5	9	14
C10T12	Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	28	48	76
C13T15	Industrie tessili, confezione di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili	1	1	2
C16T18	Industria del legno, della carta, editoria	7	25	32
C19T21	Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche	4	14	18
C22_23	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	17	46	64
C24_25	Attività metallurgiche; fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	0	3	4
C26T28	Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica, fabbricazione di apparecchiature elettriche, fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	9	13	22
C29_30	Fabbricazione di mezzi di trasporto	5	1	6
C31T33	Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere; riparazione e installazione di macchine e apparecchiature	10	12	22
H	Trasporti e magazzinaggio	11	25	36
J	Servizi di informazione e comunicazione	2	1	3
M	Attività professionali, scientifiche e tecniche	1	0	1
Totale attività agevolabili		102	198	300

Fonte: Regione Siciliana, 2020.

Tabella 4.11: Investimenti indotti dalle agevolazioni per le ZES (valori cumulati 2019-2021). Meuro a valori correnti

Codici	Legenda	Sicilia Occidentale	Sicilia Orientale	Sicilia
B	Industria estrattiva	13	22	35
C10T12	Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	71	145	216
C13T15	Industrie tessili, confezione di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili	1	4	5
C16T18	Industria del legno, della carta, editoria	19	64	83
C19T21	Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche	16	34	50
C22_23	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	43	141	184
C24_25	Attività metallurgiche; fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	1	9	10
C26T28	Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica, fabbricazione di apparecchiature elettriche, fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	23	38	61
C29_30	Fabbricazione di mezzi di trasporto	14	3	17
C31T33	Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere; riparazione e installazione di macchine e apparecchiature	26	30	56
H	Trasporti e magazzinaggio	29	67	96
J	Servizi di informazione e comunicazione	4	4	9
M	Attività professionali, scientifiche e tecniche	2	0	2
Totale attività agevolabili		263	562	825

Fonte: Regione Siciliana, 2020.

Gli investimenti indotti dai 300 milioni di euro di agevolazioni sarebbero pari a 825 milioni e andrebbero a privilegiare l'area della ZES della Sicilia Orientale per effetto sia di una distribuzione più favorevole delle agevolazioni che di un rapporto investimenti/agevolazioni lievemente più elevato. A livello settoriale gli investimenti indotti seguono proporzionalmente la distribuzione già richiamata delle agevolazioni.

Uno degli obiettivi strategici dell'istituzione delle ZES (forse il principale) è quello di aumentare la capacità dell'area di partecipare al commercio internazionale.

Tabella 4.12: Esportazioni indotte dalle agevolazioni per le ZES (valori cumulati 2019-2021). Meuro a valori correnti

Codici	Legenda	Sicilia Occidentale	Sicilia Orientale	Sicilia
B	Industria estrattiva	17	30	47
C10T12	Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	264	539	803
C13T15	Industrie tessili, confezione di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili	4	9	13
C16T18	Industria del legno, della carta, editoria	2	6	7
C19T21	Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche	161	348	509
C22_23	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	72	235	307
C24_25	Attività metallurgiche; fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	3	33	36
C26T28	Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica, fabbricazione di apparecchiature elettriche, fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	51	83	134
C29_30	Fabbricazione di mezzi di trasporto	0	0	0
C31T33	Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere; riparazione e installazione di macchine e apparecchiature	40	47	87
H	Trasporti e magazzinaggio	0	0	0
J	Servizi di informazione e comunicazione	0	0	0
M	Attività professionali, scientifiche e tecniche	0	0	0
	Totale attività agevolabili	614	1.330	1.944

Fonte: Regione Siciliana, 2020.

Il rapporto incrementale tra esportazioni internazionali ed investimenti è stato pertanto selezionato per valutare il possibile impatto degli incentivi previsti per le ZES. Il rapporto in questione è stato calcolato sul periodo 1995-2016 utilizzando le statistiche Istat per la Sicilia sugli investimenti e sul commercio estero.

L'analisi della serie storica evidenzia come gli investimenti realizzati in un settore d'attività sono correlati con l'aumento delle esportazioni. L'indicatore non è esente da problemi; l'analisi è stata condotta solo per i settori industriali (a livello regionale mancano informazioni sulle esportazioni dei servizi) ed ha evidenziato che il rapporto incrementale export/investimenti presenta forti oscillazioni nel tempo. Per ricavare un parametro affidabile da applicare alla stima delle esportazioni si è deciso di selezionare le medie di periodo più basse, scartando comunque i valori negativi. Il parametro è stato posto pari a zero per la Fabbricazione di mezzi di trasporto, che presenta sempre valori negativi. Applicando il valore del rapporto export/investimenti si ricava la potenziale crescita delle esportazioni per le due ZES e per le singole branche d'attività (**Tabella 4.12**).

La potenziale crescita delle esportazioni nel triennio 2019-2021 è stimata dunque in 1,9 miliardi di €, che sono pari all'7,7% delle esportazioni cumulate del triennio 2016-2018. Si tratta di un valore certamente rilevante. In termini

settoriali il 41,3% delle esportazioni potenziali si manifesterebbe nell'industria alimentare, il 26,2% nella chimica e il 15,8% nei materiali metalliferi (**Tabella 4.13**).

Tabella 4.13: L'impatto previsto delle ZES Siciliane

Effetti stimati	Sicilia Occidentale	Sicilia Orientale	Sicilia
Agevolazioni	102	198	300
Investimenti indotti	263	562	825
Esportazioni potenziali	614	1.330	1.944
Impatto investimenti			
PIL	56	117	173
PIL/Agevolazioni (%)	54,9%	59,2%	57,7%
PIL/Base (%)	0,1%	0,1%	0,2%
Importazioni nette	216	460	676
Investimenti totali	266	568	834
Occupati (#)	402	797	1.199
Impatto investimenti ed esportazioni			
PIL	181	398	579
PIL/Agevolazioni (%)	177,8%	200,8%	193,0%
PIL/base (%)	0,2%	0,4%	0,6%
Importazioni nette	111	233	344
Investimenti totali	276	595	870
Occupati (#)	1.964	4.408	6.372

Fonte: Regione Siciliana, 2020.

L'ultima **Tabella 4.13** riporta alcuni dati sintetici di impatto. Gli uffici statistici regionali hanno quindi previsto un incremento dell'export – con un impatto positivo, sebbene non radicale sul PIL (+0,6%) – e la creazione di oltre 6mila posti di lavoro, attraverso la promozione dei settori individuati come strategici nello sviluppo della produttività regionale. In particolare:

- Attività estrattive;
- Attività manifatturiere;
- Logistica;
- Servizi.

Oltre ai vantaggi comuni a tutte le ZES, la Regione Sicilia ha previsto di inserire nel Documento di Economia e Finanza Regionale 2020/2022 la previsione di un credito d'imposta, da erogare alle imprese che operano all'interno delle ZES, proporzionato ai ricavi derivanti dall'attività svolta nella Zona.

Sono state inoltre introdotte agevolazioni all'imprenditoria, fra le quali un Fondo di garanzia per l'accesso al credito delle PMI, un credito d'imposta per la formazione e l'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive, per cinque periodi d'imposta, alle imprese:

- Turistiche e alberghiere;
- Artigianali;

- Dei beni culturali;
- Agro-alimentari;
- Del settore dell'*Information Technology*;
- Di qualunque settore, nate dopo il 2004 e con sede legale in Sicilia, che non superino i 10 milioni di euro di fatturato.

Questi vantaggi andranno a sommarsi alla prossima delimitazione delle **Zone Franche Doganali Intercluse**, come nel caso della Sardegna, che sono consentiti dalla legge e andranno a comporre un quadro di complessivo e organico di significativo vantaggio competitivo per la realtà produttiva regionale ([Regione Siciliana, 2020b](#)).

In particolare, questa agevolazione risulta significativa in relazione a potenziali fenomeni di integrazione più spinta delle imprese siciliane nei confronti dell'area MED SUD aumentando, ad esempio, l'importazione di beni destinati a essere riesportati verso i paesi di provenienza dopo aver subito delle lavorazioni.

La prospettiva delle ZES in chiave "attrazione degli investimenti" può ambire in Sicilia anche all'intercettazione dei flussi commerciali di semilavorati e prodotti che transitano da Suez e vanno verso i porti del Sud Europa. Il "core" delle ZES dovrebbe consentire le trasformazioni produttive "in itinere" dei prodotti che provengono dall'Est asiatico e si dirigono verso l'Europa ([AdSP Mare Sicilia Occidentale, 2020](#)).

È proprio sotto questo profilo che il ventaglio di incentivazioni previste nel Piano strategico può essere utile integrato con l'introduzione di zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013. Tali zone doganali potrebbero così favorire l'attrazione degli investimenti a parità di dotazione di infrastrutture e servizi di quelle presenti in altre aree accessibili alle grandi imprese estere.

4.4.2 Applicazione metodologia STeMA all'analisi ex-ante provinciale

Come per gli altri casi regionali, anche qui è applicabile il modello STeMA che ci consegna alcune considerazioni aggiuntive rispetto alla capacità di spesa evidenziata dalla voce "Risorse e Fondi" ([Scrofani et al., 2020](#)).

Nel suo complesso, l'isola si connota per un risultato poco soddisfacente di livello C, composto tuttavia da indicatori di diverso segno: l'unico che registra un ottimo livello risulta quello legato all'utilizzo dei fondi di coesione, sebbene attualmente sia oggetto di approfondimenti da parte della Commissione europea nel riconoscimento delle spese effettuate (**Tabella 4.14**).

Tutti gli altri indicatori presentano livelli medi o medio-bassi, in particolare per quanto riguarda la spesa in Ricerca e Sviluppo, in formazione professionale, nei trasporti e nelle politiche di sostegno all'occupazione (D). Livelli appena superiori si incontrano nell'indicatore che misura la partecipazione a progetti Interreg.

Scendendo alla scala provinciale emerge una evidente la disparità territoriale tra tre province maggiormente efficienti, Palermo, Messina e Catania (B), e le altre sei, tutte di livello C. Le tre province principali mostrano un uso consapevole dei fondi destinati all'occupazione e dei fondi di coesione, mentre sullo sviluppo sostenibile Messina rimane indietro.

Vera nota dolente risulta, a livello regionale, la capacità di spesa per l'innovazione competitiva, sulla quale tutte le province raggiungono un livello D (eccezion fatta per Palermo, che nel solo indicatore legato allo sviluppo economico si distingue con un C). Anche nella formazione professionale le province si mostrano poco competitive, con l'eccezione di Catania e Palermo che con un livello C si distinguono appena dal livello D delle altre.

Tabella 4.14: STeMA, Determinante Risorse e Fondi, Regione Sicilia

Indicatori \ Territori	Sicilia	TP	PA	ME	AG	CL	EN	CT	RG	SR
R&F	C	C	B	B	C	C	C	B	C	C
Vuln	C	C	B	B	C	C	C	B	C	C
InCon	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
IC	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
RF_SpR&S	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
RF_SpSvEc	D	D	C	D	D	D	D	D	D	D
CU	C	C	B	B	C	C	C	B	C	C
RF_SpFoP	D	D	C	D	D	D	D	C	D	D
RF_SpOc	B	B	A	A	B	B	C	A	B	B
Sost	C	C	A	B	C	C	C	B	C	C
CS	C	C	A	B	C	C	C	B	C	C
RF_SpSS	B	B	A	B	B	C	C	A	B	B
RF_SpTra	D	D	B	C	D	D	D	C	D	D
QV	D	D	B	C	D	D	D	B	D	D
RF_SpG	D	D	B	C	D	D	D	B	D	D
RF_SpSoc	B	C	A	B	B	D	D	A	C	C
UF	B	C	A	A	B	C	B	A	C	B
RF_COOP	C	D	A	B	C	D	C	B	C	C
RF_FCP	A	B	A	A	B	B	B	A	C	B

Nota: per la legenda degli indicatori cfr. Tabella 3.1

Fonte: Pigliucci, 2019.

Appare significativamente bassa la *capacity building* regionale. Ciò non può avere che implicazioni poco desiderabili nella capacità di allocare le risorse regionali nelle voci utili alla formazione del capitale umano, alla valorizzazione delle specificità economiche, al rafforzamento del sistema produttivo, al superamento delle carenze infrastrutturali e occupazionali.

L'efficacia dell'istituzione delle ZES presuppone un impegno significativo nel conseguimento di buone *performance* territoriali, e soprattutto nel rafforzamento della capacità dell'azione amministrativa, presupposto insostituibile perché la misura abbia gli effetti sperati, e produca impatti positivi per l'intero territorio.

I risultati offerti dall'applicazione del modello STeMA non sembrano agevolare la sfida delle ZES.

Proprio nella seconda metà di maggio le due ZES siciliane entrano nella loro piena operatività. Il 12 maggio è stato insediato ad Augusta il Comitato di indirizzo della Sicilia orientale e il 25 maggio è previsto quello della ZES Sicilia occidentale a Palermo.

Il commissario straordinario di Governo, Di Graziano guida il Comitato di indirizzo che nella riunione di insediamento ha approvato il regolamento interno della ZES Sicilia orientale e sono state sottoscritte le convenzioni con gli istituti di credito e finanziari. Si tratta di strumenti da consegnare agli imprenditori per agevolarli ulteriormente negli investimenti.

4.5 Una rete di alleanze per una migliore promozione delle ZES

Le ZES rappresentano una sfida rilevante per la ripartenza del Sud. Dai politici agli imprenditori, dai media ai funzionari bancari, sono in molti a “parlar bene” delle ZES e, soprattutto, ad evidenziare un’elevata aspettativa su di esse. Ed è bene che sia così. Come per ogni politica di sviluppo i primi a crederci devono esseri i destinatari più prossimi e questo clima di fiducia e di attesa pro-attiva potrà innescare un effetto traino anche nei confronti di altri potenziali investitori che vengono da più lontano.

Le ZES hanno però una complessità gestionale molto elevata, devono coordinare un grande numero di attori, sia pubblici che privati. Alcuni di questi poi – in particolare le grandi infrastrutture di trasporto – sono già macchine organizzativamente complesse (porti e aeroporti), con una *governance* composita.

Alla luce delle evidenze raccolte, e tenendo conto della fase iniziale in cui oggi le ZES si trovano, occorre certamente accelerarne l’implementazione sui due fronti più rilevanti per gli esiti positivi dello strumento: **(i)** gli interventi infrastrutturali – necessari per recuperare un ritardo di anni nella qualità del sistema logistico – e **(ii)** i passaggi di deburocratizzazione.

Il presidente di Confindustria Campania ne è particolarmente convinto: «Per far decollare definitivamente questo strumento, però, sarà fondamentale abbattere drasticamente i tempi della burocrazia: gli imprenditori hanno bisogno di tempi certi per poter investire. Il tema della semplificazione amministrativa, unito a una riforma seria e organica della pubblica amministrazione, sarà decisivo anche per adoperare le risorse del PNRR.»

Nei confronti delle imprese già operanti nelle ZES e di ulteriori potenziali investitori, occorre fare rete anche per alzare la soglia della visibilità. È questa la direzione in cui già diverse ZES si stanno muovendo e pare appropriato darne esemplificativamente evidenza perché segnano un passo positivo che potrà facilitare il raggiungimento degli obiettivi più ambiziosi dei corposi Piani Strategici approvati.

Il mondo bancario è stato tra i primi a muoversi – richiamato anche dalla concreta opportunità di business che si riapre nel Mezzogiorno – mettendo spesso a disposizione la propria rete di relazioni internazionali per avvicinare potenziali investitori e spiegare le nuove opportunità offerte dall’innovazione organizzativa delle ZES in veri e propri roadshow. Senza alcuna pretesa di sistematicità, richiamiamo qui alcuni interventi di Banca Intesa SanPaolo e di UniCredit.

4.5.1 Il ruolo delle banche per il decollo delle ZES

Dal novembre 2017 Banca Intesa Sanpaolo ha sostenuto le ZES stanziando un plafond di 1,5 miliardi di euro per agevolare gli investimenti produttivi e le opere infrastrutturali necessarie al potenziamento dei porti. In poco più di un anno Intesa Sanpaolo ha esaminato progetti di investimento a medio e lungo termine nelle tre ZES (della Campania, Puglia–Basilicata e Calabria) per oltre 130 milioni di euro e ha già erogato 15 milioni, affiancando a questi un’offerta strutturata di servizi non finanziari per lo sviluppo internazionale e la crescita delle imprese dal punto di vista della formazione, dell’innovazione e della valutazione di opportunità per operazioni di finanza strutturata e straordinaria.

Nel 2018 l’interscambio fra Italia ed Emirati Arabi Uniti è stato pari a 6 miliardi di euro, di cui oltre 3,6 miliardi ossia il 60% attraverso trasporto marittimo. Macchine ed elementi meccanici costituiscono circa il 30% delle merci trasportate, seguiti da petrolio e gas (23%) e, a seguire, metalli, prodotti chimici, automobilistici e aeronautici.

Per questo la banca si è attivata per un roadshow a Dubai, con l'obiettivo di illustrare la potenzialità dei porti italiani, favorendo gli investimenti degli operatori esteri. Grazie alla collaborazione della filiale hub di Dubai, l'attività di Intesa Sanpaolo risulta fondamentale per gli scambi con tutta la regione del Golfo, del Medio Oriente e dell'Africa.

Gli Emirati Arabi Uniti sono infatti una piazza finanziaria tra le più rilevanti a livello mondiale e la Missione governativa di Sistema Italia è un'ottima occasione per fare conoscere le ZES. Intesa Sanpaolo – la banca italiana con maggiore presenza negli Emirati con una filiale a Dubai e una ad Abu Dhabi – si impegna a svolgere un ruolo di primo piano nel facilitare l'inizio e la crescita di nuove relazioni economiche tra le ZES e gli investitori interessati.

Tema dell'evento aperto a un pubblico di PMI e di circa 200 investitori, sono state le grandi opportunità per investimenti esteri nell'ambito di infrastrutture, logistica, energia, ICT, economia circolare, industria manifatturiera e servizi che le ZES offrono alle imprese grazie al regime fiscale agevolato e alle semplificazioni amministrative previste.

Il segnale potenzialmente più concreto arriva dai primi investitori che accolgono con interesse l'iniziativa di Banca Intesa. Sono colossi del calibro di DP World¹⁶ che gestisce la free zone del porto di Dubai, Brooge Petroleum, Aldahara Group, Rak Ceramics, Ras Al Khaimah Economic Zone¹⁷, società punto di riferimento di imprese italiane da anni (con DP ne lavorano una ottantina).

Il 28 ottobre 2019 ha preso avvio una seconda missione importante di Intesa Sanpaolo in Cina per la promozione del Sistema Economico del Mezzogiorno, con la collaborazione dell'Ambasciata d'Italia a Pechino, di China International Contractors Association (Chinca) e il supporto di ICE. La Missione ha l'obiettivo di presentare oggi ai potenziali investitori cinesi e internazionali le Zone Economiche Speciali italiane del Mezzogiorno, con un evento presso l'Ambasciata d'Italia.

In questa missione è stato promosso l'evento "Il supporto all'internazionalizzazione per le imprese del Sud Italia del Food&Beverage", dedicato a valorizzare le opportunità di esportazione e distribuzione sul mercato cinese attraverso l'iniziativa "True Italian Taste".

Ospiti di Intesa Sanpaolo in questa due giorni di incontri pubblici e bilaterali, 30 PMI del Mezzogiorno clienti del Gruppo orientate all'export, selezionate come eccellenze delle aree delle ZES e del Food& Beverage del Sud Italia, presentate dal Gruppo Intesa Sanpaolo a possibili interlocutori per espandere il proprio business in Cina, favorire investimenti in Italia e facilitare gli scambi fra i Paesi.

Per loro Intesa Sanpaolo ha pianificato – in collaborazione con l'Ambasciata d'Italia a Pechino, ICE, la Camera di Commercio Italiana in Cina e lo studio legale Chiomenti – attività formative, incontri B2B con operatori cinesi, incontri e visite presso realtà di settore delle locali ZES (Bin Hai, TianJin), piattaforme di e-commerce (JD) e catene cinesi della GDO.

La missione in Cina è un'opportunità per le PMI meridionali, poiché grazie al network internazionale di Intesa Sanpaolo il mercato cinese è a portata di mano anche delle piccole realtà regionali. L'auspicio è che questa missione possa stimolare la crescita dimensionale necessaria alle PMI per fronteggiare flussi di ordini superiori alla loro

¹⁶ DP World è una multinazionale emiratina della logistica con sede a Dubai, negli Emirati Arabi Uniti. È specializzata nella logistica delle merci, nelle operazioni dei terminal portuali, nei servizi marittimi e nelle zone di libero scambio. Opera dal 2005 nel Port & Free Zone World FZE e nel 2018 ha registrato un fatturato di 8,5 miliardi di USD, con 50.000 dipendenti. Ha diverse filiali, quali: London Gateway, P&O Ferries e Jebel Ali Free Zone.

¹⁷ Situata nel cuore di Ras Al Khaimah, negli Emirati Arabi Uniti, la Ras Al Khaimah Economic Zone (RAKEZ) è un potente polo commerciale e industriale che offre soluzioni personalizzabili alle imprese della zona franca e non, in una comunità multinazionale che opera in oltre 50 settori. Istituita dal governo di Ras Al Khaimah, è un'agenzia che supporta le startup, gli imprenditori, le PMI e gli industriali nei loro requisiti di avviamento commerciale, fornendo loro tutti i servizi di cui hanno bisogno.

capacità produttiva individuale. Ciò costituirebbe una spinta propulsiva per una crescita strutturale del Sud, per generare ricchezza e nuovi posti di lavoro.

La Missione di Intesa Sanpaolo in Cina proseguirà a Qingdao, con la partecipazione alla principale fiera del settore macchine agricole in Asia, mentre è prevista per l'inizio del 2020 la visita alla Great Bay di Shenzhen e Hong Kong, che coinvolgerà PMI in ambito hi-tech e fintech. Dopo Dubai e la Cina altre missioni seguiranno.

Non più tardi del 7 aprile 2022 – Intesa Sanpaolo ha anche siglato un accordo con l'AdSP del Mare Adriatico Meridionale (Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli) e con l'AdSP del Mar Ionio (Taranto) per lo sviluppo dell'attività portuale e dell'economia a essa collegata con importanti impatti positivi anche per l'entroterra pugliese.

Infine, si è svolta il 21 aprile 2022 a Palermo la settima tappa del *roadshow* degli incontri territoriali di presentazione del nuovo Accordo tra Confindustria e Intesa Sanpaolo per la crescita delle imprese (Capasso, 2022). Un protocollo basato sul percorso congiunto “**Competitività, Innovazione, Sostenibilità**” che mette a disposizione **4 miliardi di euro per le aziende siciliane**, nell'ambito dei 150 miliardi di euro del plafond nazionale, per promuovere l'evoluzione del sistema produttivo su questi tre driver fondamentali per la crescita delle imprese, in coerenza con il PNRR (<https://www.confindustria.it/notizie/dettaglio-notizie/Confindustria-e-Intesa-Sanpaolo-siglano-un-nuovo-Accordo-150-miliardi-per-crescita-imprese>).

Anche UniCredit si è spesa nella direzione del supporto alle ZES. Si è svolta a Monaco di Baviera, presso la sede di HVB, la presentazione delle Zone Economiche Speciali italiane. Dopo la tappa in Austria, che si è tenuta lo scorso giugno a Vienna, prosegue in Germania il *roadshow* internazionale che UniCredit ha predisposto per illustrare le misure e i vantaggi previsti dalle ZES (<https://www.unicreditgroup.eu/it/press-media/press-releases/2022/protocollo-tra-unicredit-e-zes-sicilia-occidentale-per-lo-svilup.html>).

BOX 1 – Il Roadshow di Monaco di Baviera

L'incontro ha visto i saluti di benvenuto di **Holger Frank**, Head of UniCredit International Center Germany, di **Alessandro Paoli**, Head of UniCredit International Center Italy e di **Enrico De Agostini**, Console generale d'Italia a Monaco di Baviera. Successivamente **Alexander Angerer**, Team Leader International Business Development della Camera di Commercio italo-tedesca, ha illustrato lo stato delle prospettive economiche e delle relazioni d'affari italo-tedesche. **Luigi Traettino**, Presidente di Confindustria Caserta e componente del Comitato di Indirizzo della ZES Campania, ha illustrato le opportunità per investire nella regione, mentre **Flora Albano**, Responsabile Ufficio Politiche Comunitarie dell'AdSP Sicilia Occidentale e **Massimo Scatà**, Responsabile Affari Generali dell'AdSP Sicilia Orientale, hanno presentato le opportunità della ZES Sicilia. Ha concluso i lavori **Ferdinando Natali**, Responsabile Corporate Sud e Sicilia di UniCredit, che ha parlato dei servizi messi a disposizione da UniCredit per gli imprenditori interessati a cogliere le opportunità delle ZES del Sud.

Sono stati 30 gli imprenditori tedeschi intervenuti all'incontro organizzato da UniCredit, tutti potenzialmente interessati ad investire nelle regioni del Mezzogiorno, a cui sono stati illustrati i vantaggi previsti dalla misura. Le imprese insediate nelle ZES, infatti, sono soggette ad un sistema differenziato di regole e opportunità, beneficiando di una combinazione integrata di contributi e incentivi finanziari, di misure fiscali, di procedure autorizzative semplificate e di sostegno alla ricerca, all'innovazione ed al trasferimento tecnologico.

UniCredit mette a disposizione del territorio la propria rete internazionale, con banche leader in 14 mercati strategici e una importante presenza operativa in altri 18 Paesi in tutto il mondo, proprio con l'obiettivo di favorire l'afflusso di investimenti, che è oggi fondamentale per promuovere uno sviluppo duraturo e sostenibile nel tempo. Proprio per questo ha anche dedicato un plafond di 1 miliardo di euro a favore delle imprese che vogliono investire nelle ZES, partendo dalla Sicilia.

4.5.2 Gli attori regionali a sostegno delle proprie ZES

Analogamente, anche i territori si sono mossi per supportare le proprie ZES. Confindustria Reggio Calabria e Unindustria Calabria, ad esempio, hanno promosso un roadshow su tutto il territorio nazionale con l'obiettivo di far conoscere le opportunità di investimento presenti nell'area industriale di Gioia Tauro e contrastare lo spopolamento, soprattutto giovanile, del territorio. Un'iniziativa che sta coinvolgendo il mondo dell'università, con particolare attenzione agli atenei del centro nord dove studiano tantissimi giovani del Sud e della Calabria e le rappresentanze territoriali che fanno capo a Unindustria delle varie aree produttive del Paese.

L'ultimo step, in ordine di tempo, di questa ampia e capillare azione informativa si è svolto in Lombardia e Piemonte dove il presidente di Confindustria Reggio Calabria ha incontrato il direttore di Confindustria Bergamo e il presidente dell'Unione industriale di Torino con il suo direttore.

«Sono stati due incontri di grande rilievo, hanno consentito di far conoscere un territorio e un insediamento industriale ancora poco noti fuori dai confini regionali e di cui, spesso purtroppo, emergono solo gli aspetti negativi. Il contesto produttivo lombardo, e bergamasco in particolare, ha mostrato grande interesse e attenzione verso le opportunità di investimento a Gioia Tauro oggi rese possibili grazie ad una serie di incentivi e agevolazioni come la ZES, gli accordi di sviluppo e di programma, il contratto di sviluppo, "Resto al Sud", "Smart&Start Italia", nuove imprese a tasso zero, la legge 181 e gli stessi finanziamenti comunitari in materia».

Analogo interesse e apprezzamento è stato riscontrato in Piemonte, nella sede dell'Unione industriale torinese. Anche in questo contesto Gioia Tauro e l'annessa area industriale costituiscono un fattore di grande curiosità per i segmenti trasporti e logistica.

L'azione degli industriali reggini, in stretta sinergia con Unindustria Calabria, proseguirà in altre regioni italiane con nuovi incontri in cui saranno protagonisti imprenditori, esperti e tecnici.

Le opportunità di investimento illustrate da Confindustria Reggio Calabria sono estremamente interessanti. L'auspicio è che possano nascere sinergie e collaborazioni anche fra le associazioni, per valorizzare qualsiasi forma di partenariato industriale.

L'opportunità offerta dalla ZES rende ancora più attrattiva l'area industriale della Piana di Gioia Tauro, già qualificata dalla presenza di una infrastruttura portuale di livello internazionale.

4.5.3 Il ruolo delle AdSP nel promuovere lo sviluppo

In questo clima di fermento imprenditoriale anche le AdSP di stanno muovendo da protagoniste. L'AdSP del Mar Ionio è l'Ente di governo del porto di Taranto avente propria capacità finanziaria e autonomia nell'organizzare la propria attività amministrativa con il principale scopo di promuovere lo sviluppo del porto.

Il Porto di Taranto è caratterizzato dalla polifunzionalità e dalla suddivisione degli ormeggi in relazione ai diversi settori produttivi: commerciale, industriale e petrolifero cui si è aggiunto, a valle di un'attenta azione di diversificazione dei traffici, quello turistico che vede attualmente lo scalo jonico interessato in attività connesse al diporto e al traffico crocieristico/passeggeri.

L'AdSP mira, oggi più che mai, a una rigenerazione del sistema logistico e portuale della città di Taranto, in linea con il **Piano Nazionale Strategico della Portualità e della Logistica** (MIT, 2015) per promuovere l'innovazione, la digitalizzazione, il miglioramento della rete logistica, la sostenibilità ambientale, lo sviluppo economico e la diffusione di una rinnovata identità culturale.

In questo contesto l'AdSP del Mar Ionio intende realizzare il primo **Innovation HUB italiano** in ambito *blue economy* al fine di (<https://port.taranto.it/index.php/it/programmi-di-sviluppo/futureport-innovation-hub>):

- incrementare la competitività del porto di Taranto, allargandone il perimetro d'azione e aumentandone l'attrattività nei confronti degli operatori;
- promuovere la realizzazione di un Innovation Hub, centro propulsore di realtà imprenditoriali attive nel settore dell'innovazione, anche digitale, applicata alle tematiche portuali, industriali, logistiche, energetiche e, in generale, alla blue economy;
- rappresentare un elemento concreto di attrazione per investitori alla ricerca di un luogo per investire (specialmente in ottica ZES);
- proporre Taranto come destinazione d'eccellenza per il livello di infrastrutturazione, sicurezza, accessibilità navale/aeroportuale/ferroviaria e per l'ecosistema (risorse finanziarie, capitale umano, università, imprese, competenze) che favorisce lo sviluppo e l'accelerazione di idee imprenditoriali.

La prima fase del progetto ha visto due step progettuali prioritari: il "BaLab in porto" e il percorso di innovazione con PortXL (<https://portxl.org/>).

Il primo step del progetto è stata l'istituzione, nel 2018, del "BaLab in porto", uno spazio all'interno del porto messo a disposizione del **BaLab, il Contamination Lab dell'Università di Bari**: si tratta di uno spazio per incontrarsi e confrontarsi, dove i progetti prendono corpo (<https://www.uniba.it/it/elenco-siti-tematici/unidea-unimpresa/cultura-dimpresa/startup-intervista-referenti-balab>). Al BaLab, grazie all'incontro fra giovani menti e professionisti esperti, le intuizioni più innovative possono diventare realtà. Dunque un vero e proprio esempio di co-working. Questa realtà è dedicata alla raccolta di idee innovative per l'area del porto di Taranto.

Il secondo step è incentrato sulla collaborazione tra AdSP e PortXL – il primo acceleratore di Startup al mondo nel settore marittimo, con sede a Rotterdam e già attivo anche a Singapore e Anversa – i quali hanno lanciato una partnership strategica di collaborazione sui temi dell'innovazione in ambito portuale. Questa collaborazione strategica, ha l'obiettivo di avviare il percorso di realizzazione del **Future Port Innovation Hub** attraverso un'attività che vede direttamente impegnati gli esperti di PortXL a Taranto in un'attività di stimolo e coinvolgimento del cluster portuale, industriale e logistico del porto. L'iniziativa è volta a incoraggiare la condivisione dei fabbisogni di innovazione e ad avviare un percorso di lavoro operativo con startup selezionate (da Rotterdam, Anversa e italiane), al fine di creare concrete opportunità di collaborazione e di business.

L'AdSP è al lavoro per lanciare la costituzione di una Fondazione, che avrà l'obiettivo di realizzare e gestire veri e propri percorsi di accelerazione aperti alle startup che operano nei settori strategici per la portualità e la blue Economy e che opererà coinvolgendo tutti gli operatori dell'ecosistema logistico e portuale: in questo modo l'innovazione diventerà un asset del porto a disposizione dell'intero ecosistema e degli operatori. La costituzione dell'Hub rappresenta un ulteriore elemento di attrattività alla luce della recente approvazione della Zona Economica Speciale Interregionale Ionica. L'Innovation Hub avrà anche la possibilità di usufruire dei locali del Centro Servizi Polivalente, presso il Molo San Cataldo, primo elemento di riqualificazione del waterfront e di collegamento tra porto e città.

La realizzazione del Centro polifunzionale pone come obiettivo l'attivazione di un processo di riqualificazione del waterfront portuale e di integrazione tra la città e il porto, generando una continuità tra spazi pubblici e interconnessioni pedonali che dal molo S. Eligio e Piazza Fontana si sviluppano fino all'estremità del molo S. Cataldo. Il Centro Servizi polifunzionale assume il ruolo di polo di attrazione aperto sul mare e sulla città che, mediante una serie di attrezzature e gli spazi pubblici, consente di instaurare un nuovo campo di relazioni tra il sistema urbano ed

il bacino portuale. L'obiettivo di restituire a Taranto una nuova cultura del mare può partire da questo articolato sistema che riunisce in un unico segno il porto, la città, l'ambiente (<https://port.taranto.it/index.php/it/progetti-comunitari/314-opere-infrastrutturali-in-corso/1962-centro-servizi-polivalente-per-usi-portuali-al-molo-san-cataldo-nel-porto-di-taranto>).

Segnali promettenti, che vanno tutti nella direzione di coinvolgere diversi attori e fare sistema. Le ZES che meglio riusciranno ad operare in questa direzione avranno probabilmente un vantaggio competitivo da spendere.

4.5.4 Le zone franche doganali intercluse

Un ultimo accenno merita anche un ulteriore strumento a disposizione delle ZES che è la **zona franca doganale interclusa** resa possibile ai sensi degli artt. 243 e ss. del Codice doganale dell'Unione (CDU, istituito dal Reg. UE n. 952/2013, del 9 ottobre 2013) e dei correlati regolamenti delegati e di esecuzione.

È utile ricordare che, nell'ambito dei regimi doganali speciali, così come innovati, in base alle funzioni economiche perseguite, dal Codice doganale dell'Unione, le zone franche sono state assimilate all'istituto del deposito e ricondotte ad un unico regime di zona franca, interclusa e soggetta a vigilanza doganale nel suo perimetro e nei punti di entrata e di uscita. Qui si potranno depositare merci in sospensione dal pagamento dei diritti doganali.

Pertanto, le merci extra-europee non sono sottoposte al pagamento di IVA e dazi doganali perché non si considerano importate. IVA e dazi dovranno essere eventualmente pagati in un secondo momento, se e solo se, venissero poi introdotte nel territorio doganale italiano o dell'UE. Nel caso in cui le merci siano poi (lavorate o meno) destinate alla riesportazione in paesi extra-UE (senza mai rientrare nel territorio doganale europeo) allora il loro intero processo di trasformazione e riesportazione non richiede pagamento né di IVA né di dazi. Inoltre, ulteriore fattore di successo, può consistere nella non sussistenza di limiti temporali di stoccaggio delle merci nella Zona.

Ciò consente la possibilità di adottare, da parte delle imprese, una specifica politica delle scorte. Le aziende possono così essere più efficienti, ridurre i costi connessi alla tenuta del magazzino e garantirsi nuovi spazi ove valorizzare l'import export accedendo a tutti i benefici connessi alla Zona Franca Doganale quali – oltre allo stoccaggio a lungo termine – le manipolazioni usuali e tutte le altre attività disciplinate dal Regolamento (UE) n. 952/2013, che garantirebbero ulteriori occasioni di business ed occupazione. Si pensi ai vantaggi che ne deriverebbero per attività legate a settori quali, solo per fare un esempio, l'alimentare e l'automotive.

In sintesi, la Zona Franca Interclusa permetterà:

1. di avere aree dove le merci provenienti dai mercati extra UE potranno essere esenti da IVA e Dazi Doganali;
2. favorire lo stoccaggio delle merci che potranno essere conservate dall'importatore per un tempo illimitato prima di essere reimmesse sul mercato;
3. di stimolare il fenomeno del ri-export attirando imprese che hanno quest'esigenza.

La realizzazione della Zona Franca interclusa consentirà a Taranto, ai territori localizzati nella ZES ionica ed alle attività connesse ad essa di inserirsi nelle supply chain mondiali garantendo sia maggiori flussi in import di materie prime, semilavorati e componentistica sia di esportare prodotti finiti soprattutto in territori Extra-UE diventando pivot di traffico di lunga gittata (di mercati più lontani dunque).

Da sottolineare che essa potrà offrire un positivo impulso allo sviluppo del porto anche non andando di pari passo con l'evoluzione della ZES.

5 Alcune considerazioni di sintesi

Le ZES sono dunque al nastro di partenza. Come riportato in **Tabella 4.1** i Commissari Straordinari di Governo sono stati da poco nominati (tra fine ottobre 2021 e fine febbraio 2022), si sono insediati e hanno iniziato il proprio percorso di operatività. La ZES Campania, la prima ad essere stata attivata, ha bandito la prima gara¹⁸ che si è chiusa il 20 aprile scorso. La ZES Interregionale Ionica ha diversi progetti di fattibilità tecnico economica pronti e potrà quindi attivare i primi interventi dopo l'estate. Per le altre ZES occorrerà attendere ancora qualche mese.

Le opere infrastrutturali previste nelle cinque ZES qui considerate ammontano a 474 Meuro (Decreto Interministeriale del 31-12-2021), i cantieri dovranno essere tutti operativi entro il 31.12.2023 (comprovati dal certificato di inizio lavori). Si tratta di 26 macroprogetti, molti dei quali possono includere più interventi anche di carattere diverso (**Tabella 4.2**).

Alla data di chiusura del presente Report (31-05-2022) una sola autorità di gestione ha attivato il proprio sito – si tratta della ZES Campania [<https://commissariozescampania.tuttogare.it/index.php>] – sul quale saranno riportate tutte le gare e gli affidamenti relativi all'implementazione del Piano.

Sul sito "Italia domani" [<https://italiadamani.gov.it/it/home.html>] – direttamente gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per dare visibilità all'attuazione del PNRR – dalla ricerca "ZES-Mezzogiorno" si estraggono solo due "Notizie" che risalgono a dicembre 2021 e che nulla aggiungono alla conoscenza dello stato di fatto dei progetti.

Il 23 dicembre 2021 è stata presentata al Parlamento la prima **Relazione sullo stato di attuazione** del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il suo scopo è dare conto dell'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU, dei risultati raggiunti e delle eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti. La Relazione riguarda in modo particolare i primi 51 obiettivi e i traguardi previsti per la fine dell'esercizio 2021, in vista della rendicontazione alla Commissione europea (**Dossier, 2022**).

5.1 Le riforme di legge: un quadro rinnovato per ben operare

Mentre nella Relazione non vi è traccia specifica del tema ZES – proprio perché a quella data non vi era ancora nulla di operativo – compaiono i riferimenti ad alcune "riforme abilitanti" di grande rilevanza anche a supporto della realizzazione degli investimenti di cui si discute.

Il primo traguardo richiamato (**Tabella 5.1**) ci ricorda che i cinque Piani delle ZES analizzate sono approvati ed esecutivi. Il secondo tratta un tema fondamentale, la governance delle ZES. Alla governance è stata dedicata parecchia attenzione nella consapevolezza che la complessità sistemica delle ZES richiede managerialità, chiarezza nella linea di comando, e grande snellezza decisionale. Per questo l'Obiettivo 44 riveste una significativa centralità. Le principali novità introdotte dal Decreto PNRR 2 (DL 36/2022) riguardano in particolare:

- la **nomina del Commissario straordinario** con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, d'intesa con il presidente della Regione interessata;
- il Commissario è dotato di una propria struttura e può contare anche sull'ausilio dell'**Agenzia per la Coesione territoriale**, attraverso personale tecnico e amministrativo in numero adeguato. All'Agenzia spetta anche il

¹⁸ Appalto integrato del servizio di progettazione definitiva ed esecutiva, coordinatore per la sicurezza in progettazione nonché per l'esecuzione dei Lavori relativi agli interventi di reindustrializzazione e recupero ambientale dell'agglomerato industriale ASI Nola-Marigliano.

coordinamento dell'azione dei Commissari e la pianificazione nazionale degli interventi nelle ZES;

- il Commissario straordinario può assumere funzioni di **stazione appaltante** e operare con poteri straordinari in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, limitatamente a una realizzazione più efficace e tempestiva degli interventi del PNRR;
- si introduce il nuovo procedimento di **autorizzazione unica**, che sostituisce tutte le precedenti autorizzazioni, concessioni, pareri, (mantenendo il rispetto delle normative in materia di valutazione di impatto ambientale), e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto. Essa può costituire, se necessario, anche una variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale, ad eccezione del Piano paesaggistico regionale;
- nasce lo **Sportello unico digitale** presso il quale i soggetti interessati ad avviare una nuova attività soggetta all'autorizzazione unica presentano il proprio progetto (in sua assenza le domande di autorizzazione unica possono essere presentate allo Sportello unico per le attività produttive – SUAP – competente sul territorio della relativa ZES);
- l'autorizzazione unica è rilasciata dal Commissario all'esito di un'apposita **Conferenza di servizi**, alla quale partecipano le amministrazioni interessate. I termini per la sua adozione sono dimezzati rispetto a quelli attualmente vigenti e resi perentori: decorso il tempo previsto, gli atti si intendono resi in senso favorevole;
- il limite massimo per il **credito d'imposta** previsto per ciascun investimento all'interno delle aree ZES passa da 50 a 100 milioni di euro. Inoltre, il beneficio fiscale si estende anche all'acquisto di immobili, anche mediante contratti di locazione finanziaria, all'acquisto di terreni, nonché all'ampliamento e alla realizzazione di immobili strumentali agli investimenti;
- è introdotta una linea apposita di **Contratti di sviluppo** per le attività insediate nelle ZES, finanziata con 250 milioni di euro.

Tabella 5.1: Traguardi e obiettivi conseguiti (al 31 dicembre 2021)

Amministrazione titolare	Obiettivo	Identificazione	Azione intrapresa
Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) in collaborazione con PCM – Ministro per il Sud e la coesione territoriale	Obiettivo 29 M5C3-11 (traguardo)	Investimento 1.4 – Investimenti infrastrutturali per le ZES	Entrata in vigore dei decreti ministeriali di approvazione del piano operativo per tutte e otto le ZES
PCM – Ministero per il Sud e la coesione territoriale	Obiettivo 44 M5C3-10 (traguardo)	Riforma 1 – Semplificazione delle procedure e rafforzamento dei poteri del Commissario nelle ZES	Entrata in vigore del regolamento per la semplificazione delle procedure e il rafforzamento del ruolo del Commissario nelle ZES
PCM – Segretariato generale	Obiettivo 50 M1C1-71 (traguardo)	Riforma 1.10 – Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni	Entrata in vigore di tutte le leggi, i regolamenti e i provvedimenti attuativi (anche di diritto derivato) per il sistema degli appalti pubblici

Fonte: Estratto da Tabella 2, Relazione sullo stato di attuazione PNRR.

Quest'ultimo punto merita un piccolo approfondimento. Lo strumento dei Contratti di sviluppo risale al 2008 – operativi dal 2011 – e rappresenta il principale strumento agevolativo dedicato ai programmi di investimento produttivi strategici e innovativi di grandi dimensioni. La norma attualmente in vigore si inquadra nell'ambito del periodo di

programmazione europeo 2014-2020. Successivamente la norma è stata rifinanziata per il periodo 2022-2026, per 1,37 miliardi di euro, e con direttiva ministeriale del 2-3-2022 è stata ampliata all'intero territorio nazionale.

Al primo maggio 2022 risultavano 216 contratti finanziati (in Italia), per 7,6 miliardi di investimenti attivati e 3,3 miliardi di agevolazioni concesse. La Campania, in base ai dati forniti da Invitalia, è la regione italiana che più ha utilizzato lo strumento. A febbraio 2018, i Contratti campani finanziati risultano 47 – pari al 41,6% di quelli complessivamente finanziati nel Paese – portatori di 1,56 miliardi di euro di investimenti, cui corrispondono 847 Meuro di agevolazioni concesse. Nel complesso, a questi investimenti, si ricollega la salvaguardia o la creazione di occupazione per oltre 21.800 addetti. Con un finanziamento pubblico di circa 39mila euro per posto di lavoro lo strumento è stato considerato di grande successo.

In presenza di un consistente bacino di istanze non finanziate per mancanza di risorse, la Regione Campania ha deciso di cofinanziare lo strumento nazionale. L'Accordo di Programma sottoscritto tra il MISE e la Regione Campania ha quindi reso disponibili ulteriori risorse finanziarie per un totale pari a 325 Meuro. L'attuale stanziamento di un fondo di 250 Meuro, quale linea dedicata allo strumento per le attività insediate nella ZES, deve essere quindi valutato con particolare soddisfazione (MISE, 2022).

Si dotano così anche la ZES del più potente incentivo finora impiegato per l'attrazione di grandi investimenti, e ci si attende dunque uno straordinario impulso all'effettivo decollo delle ZES e un innalzamento della loro appetibilità per investitori sia nazionali, sia esteri.

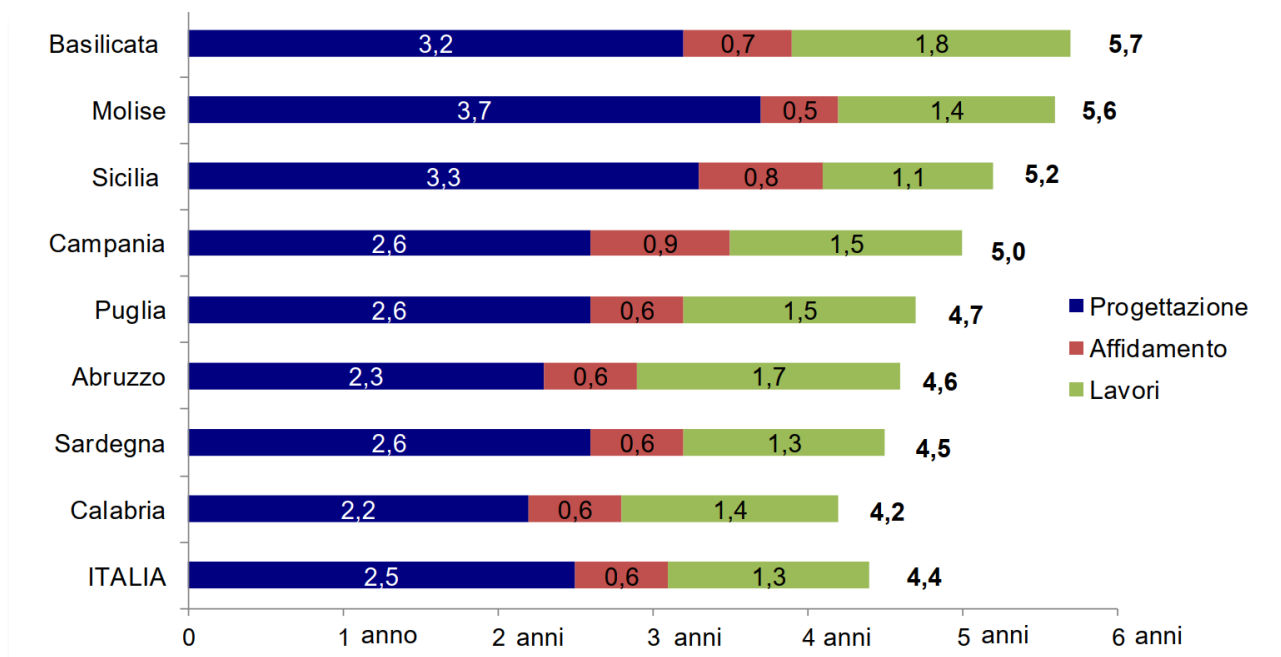
L'ultimo Obiettivo (50) richiamato nella **Tabella 5.1** tocca uno snodo particolarmente significativo. Come già segnalato, l'esecuzione di progetti infrastrutturali nelle ZES per 474 Meuro (**Tabella 4.2**) esige di semplificare il sistema degli appalti pubblici grazie all'adozione almeno delle seguenti misure urgenti: (i) fissare obiettivi per ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione dell'appalto; (ii) fissare obiettivi e istituire un sistema di monitoraggio per ridurre i tempi tra aggiudicazione e realizzazione dell'infrastruttura ("fase esecutiva"); (iii) richiedere che i dati di tutti i contratti siano registrati nella banca dati anticorruzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); (iv) attuare e incentivare meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione dei contratti pubblici; (v) istituire uffici dedicati alle procedure di appalto presso Ministeri, regioni e città metropolitane.

Il raggiungimento del traguardo è stato assicurato attraverso l'adozione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che prevede misure riferite in parte a tutti i contratti pubblici e in parte alle sole opere PNRR. Per le ZES questo si è tradotto nei poteri affidati al Commissario Straordinario del Governo di cui si è argomentato sopra.

Il tema rimane assolutamente centrale dal momento che le difficoltà implementative dei lavori pubblici sono ben rappresentate dai dati sui tempi di attuazione delle opere pubbliche in Italia, forniti dal Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che segnano un tempo medio di realizzazione di 4,4 anni che va dai 3 anni per gli appalti più piccoli (inferiori ai 100mila euro) fino a raggiungere i 15,7 anni per le grandi opere (oltre 100 milioni di euro) (**Figura 5.1**).

Appare particolarmente significativo che oltre la metà del processo realizzativo (54,3%) riguarda i tempi di attraversamento, ovvero i tempi amministrativi ("burocrazia") necessari per passare da una fase all'altra. In altre parole, in Italia senza burocrazia le opere pubbliche potrebbero essere realizzate due volte più velocemente rispetto ad oggi.

Accanto, e complementariamente, a questa grande riforma – sin qui disegnata nei principi e nelle regole, ma ancora tutta da guadagnare sul campo, nell'operatività – se ne aggiungono altre tre (già realizzate in termini normativi) che potranno offrire ulteriori "munizioni" alle ZES, aumentandone così la "potenza di fuoco" per essere visibili e attrattive anche alla scala internazionale.

Figura 5.1: Durata delle fasi di attuazione degli interventi infrastrutturali nelle regioni del Mezzogiorno (valori medi, anni)

Fonte: Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche, Nuvec (2018).

Tutte fanno capo al MIMS e declinano la Missione 3, nella sua articolazione **C2–Intermodalità e logistica integrata**. Gli obiettivi generali di pertinenza con le ZES sono i seguenti tre:

- potenziamento della competitività del sistema portuale italiano in una dimensione di sostenibilità e sviluppo delle infrastrutture intermodali sulla base di una pianificazione integrata;
- miglioramento della sostenibilità ambientale, resilienza ai cambiamenti climatici ed efficientamento energetico dei porti;
- riduzione delle emissioni connesse all'attività di movimentazione delle merci.

Le tre riforme sono riassunte nella **Tabella 5.2**.

Tabella 5.2: Quadro sinottico delle riforme “Intermodalità e logistica integrata”

Missione e ambito	Riforma	Contenuto
M3C2-1	Riforma 1.1	Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica portuale
M3C2-4	Riforma 1.3	Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di <i>cold ironing</i>
M3C2-3	Riforma 2.1	Attuazione di uno "Sportello Unico Doganale"

Fonte: <https://www.reteagevolazioni.it/pnrr-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/>

M3C2-1|Riforma 1.1—Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica portuale.

La riforma prevede un intervento di regolamentazione per garantire un'aggiudicazione maggiormente competitiva delle concessioni nelle aree portuali. In particolare, il regolamento disciplinerà: la durata delle nuove concessioni; i

poteri di supervisione e controllo delle autorità che rilasciano la concessione; le modalità di rinnovo; il trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione; i limiti dei canoni minimi a carico dei licenziatari.

Risulta già approvata in sede di emendamenti definiti nell'iter di conversione del decreto legge 121/2021 (Infrastrutture e trasporti) in data 27.10.2021, la semplificazione della programmazione strategica da parte delle AdSP con lo snellimento dei procedimenti amministrativi per l'approvazione del documento di programmazione strategica di sistema senza tuttavia ledere la possibilità di interventi e partecipazione di regioni ed enti locali, che potranno esprimersi in sede di Conferenza dei servizi.

A maggio 2022, lo stato dell'arte effettivo è che la riforma è stata attuata dall'art. 4, comma 1-septies del decreto-legge n. 121/2021, convertito in legge n. 156/2021, che modifica l'art. 5 della Legge 84/1994. Pendono due ricorsi alla Corte costituzionale delle Regioni Toscana e Friuli Venezia Giulia.

M3C2-4|Riforma 1.3—*Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di cold ironing.*

La riforma mira a semplificare le procedure per avviare progetti di *cold ironing* (principalmente connessi all'elettrificazione delle banchine) al fine di garantire una riduzione delle emissioni in porto delle navi riducendo gli impatti ambientali in aria e in mare delle stesse.

In linea con gli obiettivi di decarbonizzazione nei trasporti definiti nel **Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030** (<https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/2040668-pniec2030>), il documento che stabilisce gli obiettivi energetici e ambientali al 2030, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede interventi mirati all'elettrificazione delle banchine dei porti per ridurre al minimo la dipendenza dai combustibili fossili e l'impatto ambientale del settore dei trasporti marittimi.

Tra le misure adottate dal Consiglio dei ministri il 13 aprile 2022 per favorire l'attuazione del PNRR, vi è anche la norma che prevede un'autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione, per la realizzazione opere e infrastrutture per l'elettrificazione delle banchine.

La disposizione attua la riforma prevista dal PNRR sulla semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di *cold ironing* attraverso un investimento pari a 700 Meuro, finanziati dal Piano Nazionale Complementare (<https://italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/piano-complementare/piano-nazionale-complementare.html>).

L'autorizzazione unica viene rilasciata dalla Regione nel rispetto delle normative di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, all'esito della Conferenza di servizi, promossa dall'Autorità di sistema portuale o dalla stessa Regione competente e alla quale partecipano tutte le amministrazioni interessate. Il termine massimo per la conclusione del procedimento è di 120 giorni, o di 180 giorni nel caso in cui sia necessario procedere alla valutazione di impatto ambientale, valutazione quest'ultima che spetta alla Regione che è chiamata ad effettuarla con modalità accelerate (riduzione della metà dei termini attualmente previsti).

M3C2-3|Riforma 2.1—*Attuazione di uno "Sportello Unico Doganale"*

Un ulteriore traguardo – nella titolarità del Ministero dell'economia e delle finanze – riguarda uno strumento di facilitazione del commercio e degli interscambi con l'estero. Si tratta dell'attuazione dello Sportello Unico Doganale, che, in linea con la normativa dell'Unione europea, rappresenta l'interfaccia unica marittima europea e consente di completare il sistema relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci.

Lo **Sportello Unico doganale e dei controlli** (Sudoco) è entrato in vigore il 15.01.2022 consentendo di semplificare e velocizzare i controlli doganali: inizia ora la creazione della struttura informatica (<https://www.adm.gov.it/portale/>-

[/la-nuova-dogana-innovazione-tecnologica-per-coniugare-la-tutela-e-la-competitivita-dei-mercati-sudoco-sportello-unico-doganale-e-dei-controlli-\).](#)

La competitività del sistema logistico si misura anche attraverso i tempi necessari per lo sdoganamento dei prodotti provenienti da Paesi extra-UE. Inoltre, la scelta del Paese europeo in cui effettuare le operazioni doganali è determinata anche dall'incidenza dei controlli e dalla loro tempistica e comporta significative ricadute per il comparto logistico e produttivo di quel Paese.

Il PNRR ha voluto introdurre un importante strumento per la riduzione dei tempi di sdoganamento e per ridimensionare i costi degli operatori al fine di adeguare le attuali procedure agli standard internazionali.

La piattaforma Sudoco consente di superare la segmentazione dei controlli doganali dovuta alla suddivisione di competenze tra le diverse amministrazioni coinvolte, garantendo il coordinamento telematico di tutti i procedimenti connessi alle operazioni di import o export. L'obiettivo è di potenziare lo scambio di informazioni tra tutte le autorità coinvolte nel processo di sdoganamento, consentendo all'operatore di trasmettere tutti i dati relativi ai prodotti importati soltanto a un unico Ufficio: l'Agenzia delle Dogane. Sarà poi l'Amministrazione doganale a procedere allo scambio telematico con le altre autorità. A livello operativo, il coordinamento telematico dei controlli è realizzato grazie ad accordi finalizzati all'interoperabilità tra il sistema informativo dell'Agenzia delle Dogane e i sistemi degli organi interessati.

La piattaforma Sudoco permette di adeguare il sistema nazionale alle raccomandazioni emanate a livello internazionale, che prevedono la trasmissione delle informazioni da parte degli operatori economici una sola volta (principio del *"once only"*) attraverso un'unica interfaccia (*"single window"*) e la necessità di eseguire i controlli contemporaneamente e nello stesso luogo (*"one stop shop"*). Gli operatori possono consultare in tempo reale sul portale lo stato di avanzamento delle procedure fino alla loro conclusione e non dovranno presentare alcuna documentazione all'Ufficio doganale.

Il MIMS ha annunciato anche che ulteriori misure di semplificazione amministrativa potranno essere introdotte per agevolare le imprese che operano nelle ZES e nelle ZLS (Zone Logistiche Semplificate). Le Autorità di sistema portuale e le società di gestione aeroportuale forniranno a titolo gratuito, ove necessario, il supporto logistico e infrastrutturale per agevolare il traffico delle merci e per lo svolgimento dei compiti dello Sportello Unico Dogale e dei Controlli.

5.2 Tre livelli di intervento e tre stadi di sviluppo delle ZES

Nel processo di implementazione delle ZES sono evidenti **tre livelli di intervento**, tra loro complementari, che si dipanano con tempistiche ben differenziate e che segnano l'andata a regime di processi sistemici e molto complessi dal cui buon esito dipenderà una parte rilevante della rinnovata competitività della portualità del Mezzogiorno, del ruolo euromediterraneo dell'Italia, e di una efficace politica di coesione.

Un **primo livello** attiene agli incentivi fiscali e finanziari a disposizione delle imprese e della realizzazione delle infrastrutture. Aprendosi i bandi di gara inizieranno i cantieri, e con loro l'indotto di un'attività ad elevato impatto potenziale in quanto spazialmente e temporalmente concentrata. I trasferimenti delle risorse finanziarie stanziare agli enti gestori delle differenti misure stanno avvenendo e le imprese industriali già insediate nelle ZES saranno in breve in grado di fare domanda per accedervi. Qui i tempi si misurano in giorni o settimane.

Un **secondo livello** è quello relativo alla migliorata qualità dei servizi resi dalla PA: snellimenti procedurali, accorciamento dei tempi, certezza delle procedure. Il frame legislativo è stato predisposto, i regolamenti attuativi sono stati emanati, occorrono i tempi tecnici dell'attivazione dei servizi, ma il sistema ha imboccato la buona strada. Certo, non basta aver fatto la legge per garantire la qualità del servizio nei confronti dell'utente finale, ma c'è una convergenza di elementi che fa ben sperare per un effettivo cambiamento. Qui i tempi si misurano in termini di mesi.

Un **terzo livello** è quello che riguarda le infrastrutture fisiche per il potenziamento della connettività e il rafforzamento del sistema portuale e della logistica collegata. I processi sono decisamente più lunghi ma anche qui sono state poste le basi per una maggiore scorrevolezza del sistema decisionale e per una *governance* semplificata e rafforzata che possa tenere sotto controllo i tempi di realizzazione delle opere. Qui i tempi si misurano in termini di anni e anche se il PNRR ha una *dead line* ultimativa (31.12.2026), non è facile immaginare che per quella data tutti i progetti contenuti nei cinque Piani Strategici delle ZES saranno stati ultimati, certamente si auspica una buona maggioranza.

Da questa tripartizione per orizzonti temporali delle famiglie di interventi che danno complessivamente corpo ai Piani strategici discendono anche le tre fasi che è possibile distinguere nel percorso di sviluppo delle ZES.

La **prima fase** riguarda le imprese già insediate. Ogni ZES infatti ha identificato un certo numero di aree industriali nelle quali sono localizzate imprese già operanti. Queste imprese dovrebbero “da subito” godere dei primi passi della sburocratizzazione, del miglioramento della qualità dei siti e, nel tempo, di una migliore accessibilità alle aree stesse e, ovviamente, nei confronti dell'infrastruttura portuale di riferimento. Da subito potrebbero essere quindi aiutate a rivedere, ristrutturare, rafforzare, il proprio posizionamento sui mercati internazionali per “godere” di economie esterne di localizzazione che potrebbero favorirle in questi percorsi. Dopotutto un obiettivo dichiarato delle ZES è proprio quello di aumentare l'esposizione internazionale delle imprese che vi operano, anche accompagnando le PMI sui mercati internazionali, specialmente quelle che ancora non vi accedono o che svolgono un ruolo di esportatori occasionali.

La **seconda fase** attiene invece agli investimenti di ampliamento dell'attività delle imprese già esistenti e alle eventuali rilocalizzazioni di imprese attualmente operanti al di fuori delle ZES e che scelgono di entrarvi per goderne dei benefici. Questa seconda fase è sicuramente più rilevante perché i benefici fiscali e finanziari dell'operare all'interno di una ZES riguardano i piani di investimento delle aziende, occorre dunque che questi investimenti si realizzino.

La **terza fase** riguarda l'attrattività esterna e a lungo raggio della ZES in grado di catturare IDE in forza di specifici vantaggi localizzativi certamente connessi all'efficienza e alla qualità delle infrastrutture portuali, ma anche alla ricchezza e alle sinergie con il sistema produttivo che insiste nei retroporti. Questa fase è certamente la più ambiziosa, sia perché competere nel Mediterraneo è sfidante, esistono molteplici alternative, tutte agguerrite, sia perché una rafforzata capacità di attrazione ha estremo bisogno degli effetti di sistema, quando tutto funziona all'unisono.

Mentre per un'impresa già insediata nell'area industriale, il cambiamento di status – da semplice area insediativa a ZES – diventa un miglioramento netto e l'impresa può godere di benefici anche marginali, per un investitore estero che vuole localizzarsi in una ZES tutto deve funzionare da subito. Non si fanno facilmente investimenti quando il pacchetto localizzativo prevede due benefici immediati e altri tre che si materializzeranno, forse, tra qualche anno.

Diverso, ancora, può essere il processo decisionale di qualche investitore che ha già scelto di collocarsi in Italia – di solito è una scelta di accesso al mercato – e nello specifico nel Mezzogiorno d'Italia e allora la ZES diviene un'opzione interessante, in forza di alcuni elementi differenziali rispetto al contesto esterno. Da qui a sostenere che c'è la fila degli investitori esteri che non aspettano altro che approdare nelle ZES ce ne passa, e le dichiarazioni

eccessivamente ottimiste andrebbero limitate, abbracciando uno stile di *understatement* che faccia precedere i fatti alle parole.

Occorrerebbe inoltre analizzare con attenzione casi di successo – come ad esempio la ZES di Tangeri Med ([fDi, 2020](#)) – per comprendere a fondo il mix di fattori che ne hanno decretato la forte attrattività e tassi di crescita molto significativi, fino a farne il primo porto del Mediterraneo per traffico container, con 7,18 milioni di TEU movimentati nel 2021 (+24,3% rispetto al 2020) a confronto del nostro primo porto, Gioia Tauro, che si è fermato a 3,15 milioni (– 1,5% rispetto al 2020).

La strada è tracciata, ma è tutta da percorrere e non sarà una passeggiata.

6 Le Aree Logistiche Integrate (ALI) e il raccordo con le ZES

Un obiettivo prioritario del PON leR è certamente stato quello di migliorare la spesa regionale destinata ai porti e alle aree logistiche. Sin dal 2014, con l'Accordo di Partenariato concluso con la CE, è apparso chiaro che la dimensione della governance dei processi sovrastava persino la disponibilità delle risorse finanziarie, spesso ingenti, necessarie per gli interventi infrastrutturali. Il nodo del coordinamento tra Ministero, Regioni, Porti, Aree logistiche e i molteplici soggetti titolari delle connessioni con le reti nazionali di trasporto risultava fondamentale per individuare strategie e priorità di area salvaguardando l'ottica di sistema.

Lo strumento identificato per rispondere a questa esigenza di coordinamento e di concertazione multilaterale ha preso la forma degli Accordi di Adesione e le cinque ALI (Aree Logistiche Integrate) – ALI del sistema Pugliese-Lucano; ALI del sistema Campano; ALI del polo logistico di Gioia Tauro; ALI del Quadrante occidentale della Sicilia; ALI del Quadrante orientale della Sicilia –hanno sottoscritto l'Accordo entro fine 2016 iniziando a lavorare alla strategia d'area (Tavolo Tecnico Locale di concertazione) con proposte di sviluppo e di investimento da presentare al Tavolo Centrale di Coordinamento¹⁹.

Come già evidenziato nel rapporto di valutazione tematico dedicato alle ALI (2020) le priorità dei temi trattati nei documenti ALI riguardano prevalentemente quattro punti:

- la portualità, con attenzione all'accessibilità lato mare, all'uniformità e al miglioramento dei servizi offerti, al miglioramento delle funzioni proprie e, con particolare sottolineatura, delle connessioni (sia ferroviarie che stradali) con il territorio per sviluppare le funzioni gateway dei porti;
- la rete ferroviaria nazionale e regionale con il superamento dei colli di bottiglia, gli interventi di "ultimo e penultimo miglio" che comprendono tutti i necessari adeguamenti in termini di "moduli", "sagome" e "peso assiale";
- la rete stradale, con adeguate connessioni verso i porti e le aree logistiche;
- le aree logistiche industriali.

Mentre formalmente la durata dei Tavoli Tecnici Locali è parametrata sui Programmi Operativi (fino al 31 dicembre 2023), l'obiettivo dichiarato è quello di innescare un sistema virtuoso di concentrazione e progettazione coordinata di più lungo periodo, o addirittura permanente.

Il portafoglio progetti che ne è originato è certamente ricco e articolato, con oltre 100 interventi prioritari per un importo complessivo di quasi 2,5 miliardi di euro quali proposte dei Tavoli Tecnici Locali di concertazione delle cinque ALI. Questo portafoglio progetti è passato al TTC ministeriale che ha valutato 24 progetti "maturi per il PON leR" per un importo di 440 milioni, di cui 17 ammessi a finanziamento sul PON per un totale di 322,6 milioni (alla data del 15.01.2020).

L'aggiornamento al 30 aprile 2022 del Sistema Nazionale di Monitoraggio, mostra come l'ultimo progetto del PON concluso sia la digitalizzazione del porto di Bari, chiuso al 31.12.2020. Occorrerà dunque attendere ancora un po' per vedere i risultati dei progetti in cantiere.

Complessivamente emerge come sia stato messo in moto il più grande sforzo di progettazione infrastrutturale per i porti del Mezzogiorno che lentamente si è avviato mostrando una qualche accelerazione nell'ultimo periodo. È significativo segnalare come gli avanzamenti fisici dei lavori – specialmente sul fronte portuale – stiano procedendo, sebbene occorra più tempo per rilevarne traccia nell'avanzamento del PON. Il PON leR – sul quale insistono molteplici finanziamenti sia

¹⁹ Le istituzioni che partecipano ai lavori del TCC sono: MIT - Struttura Tecnica di Missione; MIT - Autorità di Gestione del PON; ACT; MATTM; Regione Siciliana; Regione Calabria; Regione Campania; Regione Puglia; AdG POR Sicilia; AdG POR Calabria; AdG POR Campania; AdG POR Puglia; AdG POR Basilicata; AdG altri PO eventualmente interessati; RFI; Responsabili ALI.

delle ALI sia sul territorio delle ZES – a fine aprile 2022 evidenzia ancora un tasso di realizzazione dei progetti pari all'1% (progetti conclusi), mentre il 99% è in corso di realizzazione.

Per cogliere sia lo stato di fatto che le prospettive della policy occorre però allargare lo sguardo. Siamo infatti in presenza di una convergenza di interventi sulla portualità che proviene anche dalla politica del Governo in materia di infrastrutture e mobilità e che ha trovato nel PNRR una grande leva di azione. Il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MIMS) intende infatti effettuare le scelte relative agli investimenti e agli altri interventi finalizzati a dotare il Paese del capitale infrastrutturale necessario per uno sviluppo sostenibile e renderlo più resiliente rispetto alla crisi climatica.

Per dare conto dello stato di avanzamento complessivo si incrociano qui tre fonti complementari che offrono una visione (la più aggiornata possibile) degli avanzamenti e delle complementarità strategiche. Iniziamo presentando la Tabella 6.1 che offre informazioni di sintesi degli elementi di continuità e complementarità strategica tra PON I&R e PNRR. Introduciamo poi tre ulteriori Tabelle (6.2–6.3–6.4) che riepilogano gli avanzamenti fisici oltre che finanziari delle opere infrastrutturali portuali (decisamente le più avanzate rispetto alle infrastrutture di accessibilità stradale e ferroviaria). Chiuderemo infine con due Tabelle (6.5–6.6) che danno conto dello stato di fatto riportato nell'Allegato Infrastrutture al DEF 2022.

Mentre per alcune considerazioni finali si rimanda al paragrafo 6.1, si può da subito anticipare la valutazione sintetica che i dati qui presentati suscitano. La percezione più evidente è quella di un ingentissimo pool di risorse finanziarie, concentrato territorialmente e temporalmente (il prossimo quinquennio sarà decisivo), che può fare la differenza. L'occasione è unica e non si ripresenterà certamente nel prossimo futuro, né a breve, né a medio termine. La seconda valutazione prende atto che tali risorse sono riuscite a muovere una rilevante e articolata progettazione (sempre condivisa alle differenti scale territoriali) e la loro realizzazione. Si cominciano infatti a vedere gli impatti infrastrutturali, specialmente sui porti delle regioni Meridionali e con priorità all'accessibilità via mare. La terza considerazione è che c'è ancora un salto strategico forte tra la realizzazione di opere infrastrutturali (che possono rappresentare una necessaria preconditione) e la rete che le fa funzionare, anch'essa fatta di interventi hardware (ultimi miglio), interventi software (protocolli informatici, strumenti di interconnessione, servizi, ecc.), e tanta ingegneria di sistema (visione e programmazione dei ruoli, dei tempi, e degli interventi dei molteplici operatori pubblici e privati coinvolti).

La complementarità strategica tra PON I&R e PNRR viene sintetizzata nella seguente Tabella 6.1. Gli Investimenti relativi alle Zone Economiche Speciali (ZES) previsti nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e Coesione" tra gli interventi speciali per la Coesione territoriale sono finalizzati a favorire la competitività e lo sviluppo delle ZES anche attraverso investimenti infrastrutturali per i collegamenti dell'ultimo miglio con porti o aree industriali; la digitalizzazione della logistica, urbanizzazioni o lavori di efficientamento energetico; il rafforzamento della resilienza dei porti.

La tabella seguente illustra la correlazione tra le Linee d'Azione del Programma e le Riforme e gli investimenti del PNRR ad esse correlati. Per quanto concerne la selezione degli interventi la relazione tra il PON e il PNRR si esplica attraverso due principali modalità:

- interventi già ammessi a finanziamento sul PON che, in seguito alle modifiche intervenute sul Programma, sono stati re-indirizzati a valere sul PNRR o sul Piano complementare;
- interventi istruiti nell'ambito del PON e dei Tavoli delle Aree Logistiche integrate che sono stati indirizzati al finanziamento a valere sul PNRR o sul Piano complementare.

Tabella 6.1 – Continuità e complementarità strategica PON/PNRR

Linee di Azione PON	PNRR (Riforme)	PNRR (Investimenti)	Programma complementare
I.1.1 Rete core	M3C1 1.1: Accelerazione dell'iter di approvazione del Contratto tra MIMS e RFI M3C1 1.2: Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti ferroviari	M3C1 1.1: Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci M3C1 1.3: Connessioni diagonali M3C1 1.4: Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS) M3C1 1.5: Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave M3C1 1.7: Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud M3C1 1.8: Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud	
I.1.2 Adduzione alla rete core			
I.2.1 SESAR		M3C2 2.2: Innovazione digitale dei sistemi aeroportuali	
II.1.1 Porti e interporti	M3C2 1.1: Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica M3C2 1.3: Semplificare le procedure di autorizzazione per gli impianti di cold ironing M5C3 1: Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES)	M3C2 1.1: Interventi per la sostenibilità ambientale dei porti (<i>Green Ports</i>) M3C1 1.5: Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave M3C1 1.7: Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud M5C3 4: Interventi per le Zone Economiche Speciali (ZES)	7. Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici 8. Aumento selettivo della capacità portuale 10. Efficientamento energetico 11. Elettrificazione delle banchine (Cold ironing)
II.1.2 Ultimo miglio			9. Ultimo/Penultimo miglio ferroviario/stradale
II.1.3 Single window	M3C2 2.1: Implementazione dello Sportello Unico dei Controlli M3C2 2.2: Interoperabilità della piattaforma logistica nazionale (PLN) M3C2 2.3: Semplificazione delle procedure logistiche	M3C2 2.1: Digitalizzazione della catena logistica	

Fonte: Tabella 1.4, Rapporto Annuale di Valutazione (2022)

La Tabella 6.2 illustra in modo diagrammatico lo stato di avanzamento di una molteplicità di lavori infrastrutturali. Si tratta di 13 lotti che riguardano –con l'eccezione della SS 193 di Augusta– i porti meridionali. Lo stato di avanzamento è ultimato, in 9 casi su 13 collaudo compreso, in fase avanzata di esecuzione dei lavori negli altri 4 casi.

Un quadro di maggior dettaglio è quello fornito dalla Tabella 6.3 che riporta gli avanzamenti fisici dei lavori per differenti tipologie di interventi. Le voci registrate si riferiscono ai lavori portuali – distinti in dragaggi, opere di sbarramento sopraflutto e sottoflutto, prolungamenti dei moli di salpamento – e collegamenti stradali sia interni al sedime portuale che esterni.

Si tratta qui di un pacchetto di opere di minor valore complessivo, intorno ai 250 milioni di costi ammessi.

Tabella 6.2 – Stato di avanzamento procedurale degli interventi infrastrutturali delle ALI

	Progettazione Preliminare	Progettazione Definitiva	Progettazione Esecutiva	Stipula Contratto	Esecuzione Lavori	Collaudo
Logistica Campana						
Porto di Napoli - Collegamenti stradali e ferroviari interni al sedime portuale						
Porto di Napoli - Escavo dei fondali dell'area portuale di Napoli, con deposito in cassa di colmata della darsena di Levante dei materiali dragati (I stralcio)						
Porto di Salerno - lavori di escavo dei fondali del Porto commerciale di Salerno e del canale di ingresso						
Porto di Salerno - Lavori di prolungamento del molo di sopraflutto e di salpamento del tratto terminale del molo sottoflutto						
Mare Adriatico Meridionale						
Porto di Bari - Intervento di movimentazione dei sedimenti all'interno del bacino portuale.						
Polo Logistico di Gioia Tauro						
Porto di Messina - lavori su Via don Blasco						
Porto di Messina – Piattaforma logistica Tremestieri con annesso scalo portuale						
Porto di Gioia Tauro – Opere di riqualificazione ed adeguamento delle infrastrutture esistenti nell'agglomerato industriale di Gioia Tauro – Rosarno – San Ferdinando. Potenziamento funzionale dell'Asse attrezzato 1° Lotto						
Quadrante Sud Occidentale della Sicilia						
Porto di Palermo - Lavoro di escavo dei fondali del Bacino Crispi n. 3 e connesso rifiorimento della mantellata foranea del molo industriale						
Porto di Termini Imerese - Lavori di completamento del molo foraneo sopraflutto (secondo stralcio di completamento).						
Porto di Termini Imerese - Lavori di dragaggio del porto a quota - 10,00 s.l.m.m.						
Quadrante Sud Orientale della Sicilia						
Innalzamento livello servizio SS 193 di Augusta						
Lavori di rifiorimento e ripristino statico delle testate e delle zone limitrofe della bocca centrale della diga foranea del Porto di Augusta						

Fonte: ns. elaborazione su OpenCoesione, aggiornamento al 30 aprile 2022.

Tabella 6.3 – Stato di avanzamento fisico degli interventi infrastrutturali delle ALI

	Programmato	Aggiornato	Realizzato
Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualficate	2.255	2.255	1.894
Logistica Campana	200	200	200
Porto di Salerno - Lavori di prolungamento del molo di sopraflutto e di salpamento del tratto terminale del molo sottoflutto	200	200	200
Quadrante Sud Occidentale della Sicilia	1.205	1.205	844
Porto di Termini Imerese - Lavori di completamento del molo foraneo sopraflutto (secondo stralcio di completamento)	1.205	1.205	844
Quadrante Sud Orientale della Sicilia	850	850	850
Lavori di rifiorimento e ripristino statico delle testate e delle zone limitrofe della bocca centrale della diga foranea del Porto di Augusta	850	850	850
Porti/Interporti - lunghezza raccordi stradali	11.701	11.701	0
Logistica Campana	1.850	1.850	0
Porto di Napoli - Collegamenti stradali e ferroviari interni al sedime portuale	1.850	1.850	0
Polo Logistico di Gioia Tauro	4.601	4.601	0
Porto di Gioia Tauro – Opere di riqualificazione ed adeguamento delle infrastrutture esistenti nell'agglomerato industriale di Gioia Tauro – Rosarno – San Ferdinando. Potenziamento funzionale dell'Asse attrezzato 1° Lotto	4.000	4.000	0
Porto di Messina - lavori su Via don Blasco	601	601	0
Quadrante Sud Orientale della Sicilia	5.250	5.250	0
Innalzamento livello servizio SS 193 di Augusta	5.250	5.250	0
Materiale rimosso (dragaggi)	5.460.894	5.460.894	4.370.097
Logistica Campana	4.299.774	4.299.774	4.269.634
Porto di Napoli - Escavo dei fondali dell'area portuale di Napoli, con deposito in cassa di colmata della darsena di Levante dei materiali dragati (I stralcio)	1.306.000	1.306.000	1.301.506
Porto di Salerno - lavori di escavo dei fondali del Porto commerciale di Salerno e del canale di ingresso	2.993.774	2.993.774	2.968.129
Mare Adriatico Meridionale	97.000	97.000	0
Porto di Bari - Intervento di movimentazione dei sedimenti all'interno del bacino portuale.	97.000	97.000	0
Quadrante Sud Occidentale della Sicilia	1.064.120	1.064.120	100.463
Porto di Palermo - Lavoro di escavo dei fondali del Bacino Crispi n. 3 e connesso rifiorimento della mantellata foranea del molo industriale	127.000	127.000	100.463
Porto di Termini Imerese - Lavori di dragaggio del porto a quota - 10,00 s.l.m.m.	937.120	937.120	0
Estensione dell'intervento in lunghezza	13.956	13.956	1.894
Logistica Campana	2.050	2.050	200
Porto di Napoli - Collegamenti stradali e ferroviari interni al sedime portuale	1.850	1.850	0
Porto di Salerno - Lavori di prolungamento del molo di sopraflutto e di salpamento del tratto terminale del molo sottoflutto	200	200	200
Polo Logistico di Gioia Tauro	4.601	4.601	0
Porto di Gioia Tauro – Opere di riqualificazione ed adeguamento delle infrastrutture esistenti nell'agglomerato industriale di Gioia Tauro – Rosarno – San Ferdinando. Potenziamento funzionale dell'Asse attrezzato 1° Lotto	4.000	4.000	0
Porto di Messina - lavori su Via don Blasco	601	601	0
Quadrante Sud Occidentale della Sicilia	1.205	1.205	844
Porto di Termini Imerese - Lavori di completamento del molo foraneo sopraflutto (secondo stralcio di completamento).	1.205	1.205	844
Quadrante Sud Orientale della Sicilia	6.100	6.100	850
Innalzamento livello servizio SS 193 di Augusta	5.250	5.250	0
Lavori di rifiorimento e ripristino statico delle testate e delle zone limitrofe della bocca centrale della diga foranea del Porto di Augusta	850	850	850
912 - Lunghezza degli accosti aggiuntivi	707	707	0
Polo Logistico di Gioia Tauro	707	707	0
Porto di Messina – Piattaforma logistica Tremestieri con annesso scalo portuale	707	707	0

Fonte: ns. elaborazione su OpenCoesione, aggiornamento al 30 aprile 2022.

Tabella 6.4 – Stato di avanzamento finanziario degli interventi infrastrutturali delle ALI

	Costo Ammesso	Impegni ammessi	Pagamenti ammessi
Logistica Campana	101.225.325	77.967.874	55.950.080
Porto di Napoli - Collegamenti stradali e ferroviari interni al sedime portuale	26.500.000	15.968.247	0
Porto di Napoli - Escavo dei fondali dell'area portuale di Napoli, con deposito in cassa di colmata della darsena di Levante dei materiali dragati (I stralcio)	33.625.325	29.356.549	26.365.182
Porto di Salerno - lavori di escavo dei fondali del Porto commerciale di Salerno e del canale di ingresso	18.100.000	13.983.442	13.680.500
Porto di Salerno - Lavori di prolungamento del molo di sopraflutto e di salpamento del tratto terminale del molo sottoflutto	23.000.000	18.659.637	15.904.398
Mare Adriatico Meridionale	2.500.000	2.500.000	427.917
Porto di Bari - Intervento di movimentazione dei sedimenti all'interno del bacino portuale.	2.500.000	2.500.000	427.917
Polo Logistico di Gioia Tauro	0	22.000.000	0
Porto di Gioia Tauro – Opere di riqualificazione ed adeguamento delle infrastrutture esistenti nell'agglomerato industriale di Gioia Tauro – Rosarno – San Ferdinando. Potenziamento funzionale dell'Asse attrezzato 1° Lotto	6.000.000	0	0
Porto di Messina - lavori su Via don Blasco	5.000.000	5.000.000	0
Porto di Messina – Piattaforma logistica Tremestieri con annesso scalo portuale	17.000.000	17.000.000	0
Quadrante Sud Occidentale della Sicilia	94.300.000	94.300.000	56.022.541
Porto di Palermo - Lavoro di escavo dei fondali del Bacino Crispi n. 3 e connesso riforimento della mantellata foranea del molo industriale	39.300.000	39.300.000	33.213.923
Porto di Termini Imerese - Lavori di completamento del molo foraneo sopraflutto (secondo stralcio di completamento).	20.000.000	20.000.000	11.145.142
Porto di Termini Imerese - Lavori di dragaggio del porto a quota - 10,00 s.l.m.m.	35.000.000	35.000.000	11.663.476
Quadrante Sud Orientale della Sicilia	12.000.000	10.044.806	9.973.451
Innalzamento livello servizio SS 193 di Augusta	5.599.587	0	0
Lavori di riforimento e ripristino statico delle testate e delle zone limitrofe della bocca centrale della diga foranea del Porto di Augusta	12.000.000	10.044.806	9.973.451
Totale complessivo	243.624.912	206.812.680	122.373.990

Fonte: ns. elaborazione su OpenCoesione, aggiornamento al 30 aprile 2022.

La terza fonte qui incrociata è relativa all'Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2022 che rappresenta il documento ufficiale del Governo di pianificazione della mobilità, in attesa dell'approvazione del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), il cui iter realizzativo è stato avviato a gennaio 2022. In particolare, e per quanto qui di interesse, l'Allegato Infrastrutture al DEF, individua gli interventi e i programmi portuali prioritari, articolando i relativi interventi e programmi in:

- interventi con obblighi giuridicamente vincolanti, intesi come interventi di importo complessivo superiore ai 10 mln € (ad eccezione di alcuni casi peculiari) in corso di realizzazione al 31.12.2021 o previsti da accordi vincolanti seppur non ancora cantierizzati (vincolati ad esempio da Accordi di Programma) e interventi non ancora in realizzazione, ma già appaltati o in corso di appalto;
- progetti sottoposti ovvero da sottoporre a progetto di fattibilità (qui non considerati).

Nelle considerazioni qui avanzate si fa esclusivo riferimento all'elenco delle opere prioritarie; ciò ha il significato di ragionare sul "livello minimo" di interventi che saranno senz'altro realizzati, mentre per gli altri occorre ancora passare attraverso lo stadio del progetto di fattibilità e le sue relative approvazioni (comprese tutte quelle di impatto ambientale) che possono rendere incerto l'esito e fuori controllo i tempi di realizzazione.

Si tratta dunque di un'ipotesi conservativa in merito agli interventi certi per la portualità meridionale. Dai dati presentati vengono qui estratte due Tabelle che riportano tutti gli interventi che insistono sui porti meridionali, nella stragrande maggioranza dei casi di tratta dei porti di livello core, i medesimi su cui le ALI insistono. Si ricostruisce pertanto un quadro aggiornato delle risorse certe, aggiuntive, di cui stanno godendo le ALI per l'esecuzione di opere infrastrutturali e di efficientamento delle infrastrutture portuali e di rete, finanziate su fondi differenti rispetto a quelli del PON leR. Si tratta di somme consistenti che superano i 3 miliardi di euro e che sono già in corso di realizzazione, o non ancora in realizzazione ma già appaltate o in corso di appalto. Progetti operativi, dunque, che si situano a valle del lungo time-lag che va normalmente dalla pianificazione strategica dell'opera alla sua cantierabilità.

La ricognizione di tali interventi viene sintetizzata secondo i dieci programmi di interventi portuali contenuti nel documento e riportati nella Tabella 6.1. Occorre anche segnalare che non si tiene conto dei recenti e significativi incrementi dei prezzi di alcuni materiali da costruzione più significativi e che occorre pertanto stimare una revisione al rialzo degli importi riportati in Tabella.

La descrizione delle voci di intervento è utile a cogliere il forte contributo che questo piano di lavori offre alla piena realizzazione degli obiettivi delle ALI e certamente anche delle ZES nella loro parte infrastrutturale.

- **Manutenzione del patrimonio pubblico demaniale:** il programma include interventi su banchine, piazzali, darsene, viabilità interna portuale al fine di garantire la corretta manutenzione del patrimonio pubblico demaniale nel sedime portuale e l'adeguamento alla normativa in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, nonché favorendo l'abbattimento delle barriere architettoniche.
- **Digitalizzazione della logistica e ICT:** il programma di digitalizzazione della logistica e di promozione di applicazioni telematiche nei porti italiani include quelle "azioni tipo" già intraprese negli ultimi anni, come il preclearing e l'implementazione dei fast corridors, lo sviluppo dei Port management Information System ovvero lo sviluppo dello "European Maritime Single Window environment" e l'integrazione nella piattaforma logistica nazionale. Rientrano nel presente programma anche gli interventi di potenziamento digitale degli scali (dagli accessi ai varchi, ai processi di automazione dei procedimenti e delle procedure, ecc.), nonché gli interventi specifici per i porti previsti nell'Investimento 2.1: digitalizzazione della catena logistica del M3C2.2 INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA del PNRR.
- **Ultimo/penultimo miglio ferroviario e connessioni alla rete dei porti:** il programma prevede di completare le iniziative infrastrutturali più idonee ad ottimizzare l'accessibilità ferroviaria dei porti italiani, nel rispetto della vocazione e della catchment area di ciascun porto. Disegna sostanzialmente un sistema di interventi coordinati che consentano di sviluppare, porto per porto e relazione per relazione, servizi intermodali rapidi, economici e affidabili. Gli interventi sono, in particolare, differenziati tra "ultimo" miglio, se ricadenti nel sedime dei porti, e "penultimo" miglio, se relativi alla competenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale. Una parte di questi ultimi interventi è inclusa anche nella sezione dedicata agli investimenti ferroviari.

Tabella 6.5: Programmi prioritari portuali per linee di intervento

Programmi di intervento	Mln di €
Manutenzione del patrimonio pubblico demaniale	167,05
Digitalizzazione della logistica e ICT	268,20
Ultimo/penultimo miglio ferroviario e connessioni alla rete dei porti	433,44
Ultimo miglio stradale	389,13
Accessibilità marittima	878,33
Resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici	371,09

Programmi di intervento	Mln di €
Efficientamento energetico e ambientale	346,76
Waterfront e servizi croceristici e passeggeri	58,72
Attività industriali nei porti	451,21
Aumento selettivo delle capacità portuali	—
Totale Programmi Prioritari	3.363,93

Fonte: ns. elaborazione su "Allegato al Documento di Economia e Finanza", MEF 2022.

- **Ultimo miglio stradale:** il programma prevede la risoluzione di criticità strutturali nell'accessibilità stradale di alcuni porti italiani, al fine di ottimizzare la loro penetrazione di mercato nella catchment area di riferimento.
- **Accessibilità marittima:** programma di interventi per migliorare l'accessibilità marittima, finalizzata ad accogliere in sicurezza il naviglio di dimensioni coerenti con le tipologie di traffici da attrarre.
- **Resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici:** il programma include interventi specifici tesi a sviluppare e ad adeguare le infrastrutture portuali a canoni di qualità, affidabilità e sostenibilità, finalizzati a rafforzare la capacità delle infrastrutture stesse di affrontare e superare un evento climatico naturale non prevedibile.
- **Efficientamento energetico e ambientale:** il programma prevede l'individuazione di progetti coerenti e sinergici finalizzati ad incrementare significativamente la sostenibilità ambientale dei porti italiani così come previsto nel Piano Nazionale Strategico Portualità e Logistica, Azione 7.1 "Misure per l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti". All'interno di tale programma ricadono gli interventi previsti nel "Piano nazionale del cold ironing", mentre non risultano inclusi gli interventi di efficientamento energetico e gestione dei rifiuti nei porti (green ports) a valere sulle risorse del Piano per la Ripresa e la Resilienza facenti capo al Mite.
- **Waterfront e servizi croceristici e passeggeri:** il programma prevede una serie di interventi per adeguare i servizi di accoglienza a terra, sviluppare terminal crociere laddove necessari, e intervenire sul rapporto porto-città attraverso progetti di valorizzazione dei waterfront urbani.
- **Attività industriali nei porti:** il programma prevede interventi sulla filiera della cantieristica navale e sulle attività industriali svolte nei porti.
- **Aumento selettivo della capacità portuale²⁰:** il programma prevede, laddove necessario in coerenza con la visione strategica delineata in precedenza, un incremento selettivo della capacità portuale nei segmenti Ro-Ro e container.

Una seconda Tabella riporta le medesime informazioni riorganizzate dal punto di vista della geografia degli interventi e dunque in quali porti del Mezzogiorno si concentrano gli investimenti che riguardano tutti e nove gli ambiti di intervento sopra presentati.

²⁰ Per quest'ultima voce non viene indicata alcuna cifra in tabella perché gli interventi previsti non riguardano porti del Mezzogiorno ma esclusivamente infrastrutture del Nord e Centro Italia (Genova, Vado Ligure, La Spezia, Civitavecchia, Fiumicino, Gaeta).

Tabella 6.6: Programmi prioritari portuali per destinatari dei fondi

Destinatari dei fondi	Mln di €
AdSP DEI MARI TIRRENO E IONIO MERIDIONALE - Gioia Tauro – Cold Ironing	
AdSP DEI MARI TIRRENO MERIDIONALE E IONIO - Infrastrutture e servizi infotelematici per la Sicurezza integrata delle aree logistiche	
AdSP DEL MAR ADRIATICO MERIDIONALE - Bari, Brindisi – Cold Ironing	
AdSP DEL MAR IONIO - Taranto – Cold Ironing	373,96
AdSP DEL MARE DI SICILIA OCCIDENTALE - Palermo, Trapani, Termini Imerese, P. Empedocle – Cold Ironing	
AdSP DEL MARE DI SICILIA ORIENTALE - Augusta, Catania – Cold Ironing	
AdSP DELLO STRETTO – Interventi di continuità territoriale dello Stretto di Messina	
AdSP DELLO STRETTO - Progetto STRETTO GREEN – Deposito costiero di LNG e Cold Ironing	
Porto di NAPOLI	514,82
Porto di TARANTO	492,74
Porto di PALERMO	313,72
Porto di SALERNO	253,92
Porto di BARI	220,00
Porto di GIOIA TAURO	153,00
Porto di BRINDISI	143,50
Porto di TERMINI IMERESE	131,56
Porto di MESSINA	115,67
Porto di AUGUSTA	110,15
Porto di CATANIA	88,00
Porto di TRAPANI	84,80
Porto di MILAZZO	37,59
Porto di CASTELLAMMARE	35,00
Porto di BARLETTA	25,00
Porto di REGGIO CALABRIA	6,50
Porto di VILLA SAN GIOVANNI	4,00
Totale Programmi Prioritari²¹	3.103,93

Fonte: ns. elaborazione su “Allegato al Documento di Economia e Finanza”, MEF 2022.

I progetti di Cold-Ironing sono in capo alle AdSP e raggiungono i 374 milioni di euro di interventi. Appaiono poi 10 porti core del Mezzogiorno (Napoli, Taranto, Palermo, Salerno, Bari, Gioia Tauro, Brindisi, Termini Imerese, Messina e Augusta), ognuno con più di 100 milioni di interventi di infrastrutturazione, rinnovamento, ammodernamento; altri due porti (Catania e Trapani) con oltre 80 milioni di investimenti; sei porti infine con interventi di minore entità, compresi tra 4 e 38 milioni di lavori.

²¹ La differenza di 250 ml tra il totale della Tabella 6.1 e quello qui riportato è da attribuirsi a investimenti alla voce “digitalizzazione della catena logistica” che è una misura trasversale su tutti i porti italiani, di cui manca il dettaglio per i singoli porti del Mezzogiorno.

6.1 Alcune considerazioni finali

Avendo precisato il quadro attuativo è utile ritornare a qualche considerazione di sintesi sul percorso di realizzazione delle ALI.

Il disegno strategico dello strumento ALI è certamente coerente rispetto all'obiettivo di creare un "sistema mare" costruito intorno ai porti con nuove modalità di coordinamento delle relazioni retroportuali, generando una maggiore competitività del sistema logistico complessivo e quindi del sistema economico territoriale in un progetto nazionale condiviso e di lungo periodo. Due criticità emergono però nell'implementazione di questo percorso: la prima è relativa a un maggiore coordinamento, innanzitutto con le ZES; la seconda riguarda le tempistiche ancora lunghe per la realizzazione del disegno complessivo.

Un primo snodo è certamente il coordinamento tra ALI e ZES; anche qui occorre ripartire dalla governance. Inizialmente l'Autorità di Sistema Portuale era il responsabile ultimo di entrambi gli strumenti. La riforma del 2016 che aveva sostituito le Autorità Portuali con l'istituzione delle Autorità di Sistema Portuale aveva posto le precondizioni per una più alta efficacia degli strumenti anche grazie all'estensione territoriale dei benefici connessi alla prossimità geografica e alla competitività di altri servizi legati alla filiera logistica e ad altri porti. Mentre l'Autorità di sistema Portuale è il coordinatore delle ALI, tale ruolo nel caso delle ZES è stato sostituito di recente dalla figura del Commissario Straordinario di governo. Questo disallineamento ha introdotto un elemento di potenziale inefficienza nel coordinamento tra i due strumenti che deve essere recuperato nelle prassi collaborative.

Il secondo elemento è quello dei tempi lunghi che invero accomuna sia ZES che ALI. Costruire grandi infrastrutture, che spesso insistono in territori densamente urbanizzati, si sa è problematico, ma i tempi lunghi del contesto italiano superano le tempistiche compatibili con le esigenze di competitività internazionale. La progettualità delle ALI da un certo punto di vista precede la piena realizzazione delle ZES. Prima devo avere adeguate infrastrutture e una catena logistica funzionante e poi posso immaginare di attrarre investitori esteri a cui offro localizzazione e servizi competitivi. Ma non posso cercare oggi un investitore a dieci anni, perché prima di allora non potrò assicurargli un'adeguata infrastrutturazione. La competizione tra sistemi portuali si gioca infatti sulla continuità e rapidità del trasporto e collegamento con l'hinterland di riferimento (dotando i porti di adeguati raccordi ferroviari oltre che stradali). La capacità dei porti di assorbire l'aumento di traffico determinerà la capacità del settore marittimo di conquistare o mantenere nuovi clienti sia attraverso la qualità dei servizi door-to-door, sia attuando nuove soluzioni di trasporto intermodale da e per i porti (ad es., linee ferroviarie dedicate solo alle merci).

I cambiamenti repentini avvenuti sul mercato container sono una chiara testimonianza della rilevanza del time-to-market. Il mercato del transhipment mediterraneo è, ormai da tempo, continuamente in rimescolamento. I primi tre porti del Sud – Gioia Tauro, Taranto e Cagliari – sono stati tutti soggetti a progressive e/o repentine riduzioni dei traffici. Gioia Tauro ha perso circa un milione di TEU a favore dei porti spagnoli per il riassetto dei flussi relativi al Mediterraneo occidentale operato da alcuni grandi operatori internazionali. Le due compagnie operanti a Taranto – Evergreen e COSCO – hanno progressivamente ridotto e poi cancellato definitivamente i propri servizi a vantaggio del porto greco del Pireo. Il porto di Cagliari si è ridotto a 32 mila TEU movimentati dopo il ritiro di un operatore internazionale che ne aveva fatto il suo hub, e rimane in attesa delle possibili scelte di un importante operatore del Qatar a cui affidare la ripresa e il rilancio dei suoi traffici.

Sembra comunque evidente come la sfida dell'intermodalità rimanga prioritaria e ineludibile per competere a livello globale. Non è un caso che anche in Italia due delle prime cinque compagnie su scala mondiale abbiano messo a punto strategie di entrata nel mercato dei servizi ferroviari da e per la portualità italiana²².

Una carta in più che le ALI potrebbero giocare è quella di connettere con ferrovia i porti core con alcuni retroporti per attivare anche dei fast corridors doganali (ad oggi presenti esclusivamente nel Nord Italia).

L'utilizzo dei Corridoi doganali controllati comporta prospettivamente molteplici impatti positivi:

- decongestione delle aree portuali;
- riduzione dei tempi di permanenza dei container nel porto, con conseguente risparmio sui costi;
- riduzione dei tempi di percorrenza;
- maggior sicurezza, grazie alla combinazione dei controlli documentali e monitoraggio fisico del flusso di merci;
- digitalizzazione del processo (internet della logistica);
- possibilità per le aziende di integrare gli adempimenti doganali con le proprie procedure logistiche aziendali.

Questi vantaggi si traducono in un'accresciuta attrattività del porto che offre questo servizio aggiuntivo e che diviene appetibile per l'insediamento di operatori specializzati che, a loro volta, innalzano la competitività dei servizi.

In conclusione, sembra di poter dire che il rinnovamento infrastrutturale dei porti italiani è avviato, con un'accessibilità via mare che sta procedendo rapidamente mentre quella dell'intermodalità ferroviaria viaggia molto più lentamente, ma rappresenta proprio quella dimensione di sistema logistico integrato alla base della strategia delle ALI. La storia recente nel settore dei trasporti marittimi ha insegnato che l'offerta crea automaticamente la propria domanda e che ancora molto andrà investito in qualità dei servizi e in una completa integrazione del sistema dei trasporti per aumentarne la competitività e l'attrattività nei confronti dei grandi operatori internazionali.

²² Il Gruppo MSC, attraverso la sua società MedLog Italia, sta valorizzando la portualità genovese con una rete di collegamenti intermodali ferroviari attivata a partire da fine 2020. Il gruppo COSCO, attraverso la OceanRail Logistics, ha previsto uno sviluppo dei servizi dal porto di Trieste.

APPENDICE 1

TABELLA III.4.1 PROGRAMMI PRIORITARI: MODALITA' PORTI	Sub-totali	Costo intervento	Risorse Decreto Porti	Risorse PNRR	Risorse PNC	Altre fonti	Fabbisogno residuo
Manutenzione del patrimonio pubblico demaniale	167,05						
CATANIA - Ristrutturazione, consolidamento e adeguamento delle banchine e delle infrastrutture del porto nuovo		18,00					18,00
MESSINA - Lavori di riqualificazione e rifunionalizzazione degli uffici e del padiglione di ingresso nel quartiere fieristico di Messina		14,20				14,20	-
PALERMO - Ripristino e adeguamento funzionale edificio ex Tirrenia		19,30					19,30
PALERMO - Riqualificazione Molo Trapezoidale		26,50	25,50			1,00	-
TARANTO - Il lotto degli interventi di messa in sicurezza e bonifica della falda in area ex Yard Belleli		45,50	45,50				-
TARANTO - Molo San Cataldo: rettifica, allargamento e adeguamento strutturale della banchina di levante del molo S.Cataldo e della Calata 1		25,50				25,50	-
TARANTO - Rete di raccolta e collettamento delle acque di pioggia nelle aree comuni del porto e rete idrica e fognante nella zona di levante		18,05				18,05	-
Digitalizzazione della logistica e ICT	268,20						
AdSP dei mari Tirreno meridionale e Ionio - Infrastrutture e servizi infotelematici per la Sicurezza integrata delle aree logistiche		18,20				18,20	-
Digitalizzazione della catena logistica		250,00		250,00			-
Ultimo/penultimo miglio ferroviario e connessioni alla rete dei porti	433,44						
NAPOLI - Collegamenti stradali e ferroviari interni al sedime portuale		26,50				26,50	-
NAPOLI - Potenziamento dello scalo ferroviario asservito al Porto di Napoli e realizzazione delle infrastrutture stradali connesse		100,00				38,80	61,20
NAPOLI - Riassetto dei collegamenti ferroviari di ultimo miglio e della rete viaria portuale		20,00			20,00		-
TARANTO - Infrastruttura primaria e accessibilità strada-rotaia dell'area "eco industrial park" (frazione ex Ilva)		50,00		50,00			-
TARANTO - Piastra logistica integrata al sistema intermodale del corridoio adriatico		219,14				219,14	-
TRAPANI - Connessione tra il porto e l'area industriale - potenziamento		17,80		17,80			-
Ultimo miglio stradale	389,13						
AUGUSTA - messa in sicurezza delle opere d'arte al servizio dell'accesso al porto dell'isola e realizzazione del terzo collegamento tra le aree portuali e la terraferma		26,21		26,21			-
BARI - Realizzazione strada camionale di collegamento tra l'Autostrada A14 ed il porto di Bari		210,00	82,00			128,00	-
MESSINA - Realizzazione strada di collegamento tra il Viale Gazzi e l'Approdo delle Ferrovie per Via Don Blasco		27,00				27,00	-
SALERNO - Porta ovest I stralcio: realizzazione di un nuovo ramo di uscita autostradale, sistemazione dello svincolo autostradale zona cemicchiara, realizzazione di un nuovo collegamento (in galleria) tra autostrada e porto		125,92			10,00	115,92	-
Accessibilità marittima	878,33						
AUGUSTA - Adeguamento di un tratto di banchina del Porto Commerciale - I° stralcio		29,31				29,31	-
AUGUSTA - Completamento del rifiorimento e ripristino della diga foranea - Braccio Nord e Centrale I stralcio		54,63	54,63				-
BARLETTA - Prolungamento di entrambi i moli foranei e approfondimento dei fondali secondo le previsioni del PRP		25,00	19,92			5,00	0,08
BRINDISI - Completamento del banchinamento in zona Capobianco e realizzazione dei dragaggi ad esso funzionali sino alla quota -12 m slm		50,00			30,00		20,00
BRINDISI - Completamento dell'infrastrutturazione portuale mediante banchinamento e realizzazione della retrostante colmata tra il pontile petrolchimico e Costa Morena Est		58,00			58,00		-
GIOIA TAURO - Lavori di approfondimento e consolidamento del canale portuale lungo la banchina di levante tratti A-B-C		50,00	50,00				-
GIOIA TAURO - Lavori di completamento della banchina di ponente lato nord		16,50		16,50			-
GIOIA TAURO - Resezione delle banchine di ponente tratti G-H-I		70,00				20,00	50,00
MILAZZO - Completamento banchine e pontili interni al bacino portuale ed escavazione fondali		12,60				1,90	10,70

TABELLA III.4.1 PROGRAMMI PRIORITARI: MODALITA' PORTI	Sub-totali	Costo intervento	Risorse Decreto Porti	Risorse PNRR	Risorse PNC	Altre fonti	Fabbisogno o residuo
NAPOLI - Escavo dei fondali dell'area portuale con deposito dei materiali dragati in cassa di colmata della darsena di levante (I stralcio)		33,63				33,63	-
NAPOLI - Prolungamento e rafforzamento della diga Duca D'Aosta		150,00			150,00		-
PALERMO - Escavo dei fondali bacino Crispi 3 e connesso rifiorimento mantellata		39,30				39,30	-
SALERNO - Dragaggio del Porto commerciale e del canale di ingresso – fase		40,00			40,00		-
SALERNO - Prolungamento del Molo Manfredi		25,00			15,00		10,00
SALERNO - Prolungamento del molo sopraflutto e resecazione del tratto finale del molo di sottoflutto		23,00				23,00	-
TARANTO - Nuova diga foranea di protezione del porto fuori rada - tratto di levante		20,00			20,00		-
TARANTO - Nuova diga foranea di protezione del porto fuori rada - tratto di ponente		18,80			15,70		3,10
TERMINI IMERESE - Lavori di completamento del molo foraneo di sopraflutto dalla progressiva 1.205,00 mt. alla progressiva 1.455,00 mt (II stralcio) - I lotto funzionale		20,00				20,00	-
TERMINI IMERESE - Lavori di completamento del molo foraneo di sopraflutto dalla progressiva 1.205,00 mt. alla progressiva 1.455,00 mt, I stralcio		19,11				19,11	-
TERMINI IMERESE - Lavori di completamento del molo sottoflutto - I stralcio		21,45				21,45	-
TERMINI IMERESE - Lavori di Dragaggio del porto a quota -10,00 s.l.m.m		35,00				35,00	-
TRAPANI - Lavori di dragaggio dell'avamposto e delle aree a ponente dello sporgente Ronciglio		67,00			67,00		0,50
Resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici	371,09						
AdSP dello Stretto - Interventi di continuità territoriale dello Stretto di Messina		37,00				37,00	-
CATANIA - Consolidamento e ricarica della mantellata della diga foranea, rafforzamento e potenziamento della testata		70,00			70,00		-
NAPOLI - Interventi di riqualificazione dell'area monumentale. Nuovo terminal passeggeri alla calata Beverello - Connessioni porto città e riassetto della mobilità		23,49				23,49	-
NAPOLI - Potenziamento e riqualificazione delle infrastrutture dell'area monumentale destinate al traffico passeggeri, alle attività portuali e di collegamento con la città		74,10			26,00		48,10
PALERMO - Completamento molo foraneo porto Arenella		19,00			19,00		-
PALERMO - Consolidamento delle banchine sud dei moli Piave e S.Lucia ed adeguamento statico banchina Vittorio Veneto		45,00			45,00		-
PALERMO - Consolidamento molo sopraflutto Acquasanta		16,00			12,00		4,00
REGGIO CALABRIA - Lavori di adeguamento e risanamento banchina Margottini		6,50		6,50			-
SALERNO - Consolidamento ed adeguamento funzionale di alcuni moli e banchine		40,00			40,00		-
TERMINI IMERESE - Nuova banchina per la logistica		36,00		36,00			-
VILLA SAN GIOVANNI – risanamento strutturale banchina scivolo 0, realizzazione nuova banchina mezzi veloci e terminal passeggeri		4,00		4,00			-
Efficientamento energetico e ambientale	346,76						
ADSP DEI MARI TIRRENO E IONIO MERIDIONALE - Gioia Tauro - Cold Ironing		2,00			2,00		-
ADSP DEL MAR ADRIATICO MERIDIONALE - Bari, Brindisi – Cold Ironing		25,66				25,66	-
ADSP DEL MAR IONIO - Taranto – Cold Ironing		55,00			55,00		-
ADSP DEL MARE DI SICILIA OCCIDENTALE - Palermo, Trapani, Termini Imerese, Porto Empedocle – Cold Ironing		47,00			47,00		-
ADSP DEL MARE DI SICILIA ORIENTALE - Augusta, Catania – Cold Ironing		89,10			89,10		-
ADSP DELLO STRETTO - Messina, Milazzo, Reggio Calabria, Villa San Giovanni - Progetto STRETTO GREEN - Deposito costiero di LNG e cold ironing		110,00			50,00	60,00	-
NAPOLI - Progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di realizzazione del completamento della rete fognaria portuale		18,00				18,00	-
Waterfront e servizi croceristici e passeggeri	58,72						
BARI - Ristrutturazione e ampliamento Terminal traghetti e crociere		10,00					10,00
NAPOLI - Intervento di riqualificazione dell'area monumentale – Recupero e valorizzazione dell'edificio ex Magazzini generali volume esistente		20,10	20,10				-
PALERMO - Stazione marittima: rifunzionalizzazione e restyling		28,62				28,62	-
Attività industriali nei porti	451,21						

BRINDISI - Opere di completamento accosti portuali navi traghetto e Ro-Ro di S. Apollinare (in 2 stralci funzionali)		35,50				29,33	6,17
CASTELLAMMARE - Messa in sicurezza del porto		35,00				35,00	-
GIOIA TAURO - Realizzazione capannone industriale nella Zona Franca ex Isotta Fraschini		16,50				16,50	-
MESSINA - Lavori di costruzione della piattaforma logistica di Tremestieri con annesso scalo portuale		74,47				74,47	-
MILAZZO - Lavori di realizzazione di un pontile industriale a giorno in località Giammoro		24,99				24,99	-
NAPOLI - Completamento della darsena di Levante		20,00			20,00		-
NAPOLI - Risanamento statico del bacino di carenaggio n. 2 con adeguamento dell'impianto di pompaggio dei bacini n. 1		29,00				29,00	-
PALERMO - Messa in sicurezza del Bacino di carenaggio da 150.000 TPL - Lavori e progettazione - I Lotto Funzionale		39,00				39,00	-
PALERMO - Messa in sicurezza del Bacino di carenaggio da 150.000 TPL - Lavori e progettazione - II Lotto Funzionale		81,00	81,00				-
TARANTO - Molo Polisettonale: interventi per il dragaggio di 2,3 mmc. di sedimenti		83,00				83,00	-
TARANTO - Molo San Cataldo: centro servizi polivalente per usi portuali		12,75				12,75	-
Totale generale interventi	3.363,93	3.363,93					

Fonte: "Allegato al Documento di Economia e Finanza", MEF 2022.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2006), *Dal mare lo sviluppo del Sud: il contributo delle Autostrade del Mare al rilancio del Mezzogiorno*. Quaderni del PON Trasporti, N. 03. Studio realizzato da Rete Autostrade Mediterranee Spa.
[\[http://pont.infrastrutturetrasporti.it/pdf/approfondimenti/quaderni_pon/quaderni_pon_n3.pdf\]](http://pont.infrastrutturetrasporti.it/pdf/approfondimenti/quaderni_pon/quaderni_pon_n3.pdf)
- Accetturo A., Albanese G., Ballatore R.M., Ropele T., Sestito P. (2022), *I divari territoriali in Italia tra crisi economiche, ripresa ed emergenza sanitaria*. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, N. 685, Aprile, Roma.
[\[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0685/QEF_685_22.pdf\]](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0685/QEF_685_22.pdf)
- Aggarwal A. (2006), Special economic zones: revisiting the policy debate. *Economic and Political Weekly*, Vol. 41, N. 43-44, pp. 4533-4536. [\[https://www.jstor.org/stable/4418855\]](https://www.jstor.org/stable/4418855)
- Alphaliner (2021), *Monthly Monitor*, July.
[\[https://public.axsmarine.com/wp-content/uploads/2022/01/Alphaliner_MM_Jul_21.pdf\]](https://public.axsmarine.com/wp-content/uploads/2022/01/Alphaliner_MM_Jul_21.pdf)
- Amodio T. (2018), Trasporto containerizzato e competizione portuale: aspetti logistici e geopolitici. *Bollettino della Associazione italiana di Cartografia*, n. 163, pp. 27-45.
[\[https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/24270/3/AIC_163_Amodio.pdf\]](https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/24270/3/AIC_163_Amodio.pdf)
- Amodio T., Bencardino M., Iovino G., Siniscalchi S. (2020), *The measure of territorial capital: the application of the STeMA model to the NOP infrastructure and networks*. Prezioso M. (2020a), ed., op. cit., pp. 73-101.
- Amodio T., Iovino G. (2020), *The measure of territorial cohesion: the application of the STeMA model to the Basilicata region*. Prezioso M. (2020a), ed., op. cit., pp. 521-546.
- Aniello V., De Santis F. (2020), *Zone economiche speciali e zone logistiche semplificate. Elementi per una valutazione di impatto economico-sociale*. Documento di ricerca, Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, Roma.
[\[https://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it/filemanager/active/01395/2020_05_05_Zone_Economiche_Speciali_e_Zone_Logistiche_Semplificate.pdf?fid=1395\]](https://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it/filemanager/active/01395/2020_05_05_Zone_Economiche_Speciali_e_Zone_Logistiche_Semplificate.pdf?fid=1395)
- ARTI (2020), *Blue economy. Outlook Report*, Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione, Regione Puglia, Bari. [\[https://www.arti.puglia.it/wp-content/uploads/ARTI-Outlook-Report_02-Blue-Economy.pdf\]](https://www.arti.puglia.it/wp-content/uploads/ARTI-Outlook-Report_02-Blue-Economy.pdf)
- AdSP Mare Adriatico Settentrionale (2021), *Piano Operativo Triennale 2022-2024*, Venezia.
[\[https://www.port.venice.it/it/pot-2022-2024.html-0\]](https://www.port.venice.it/it/pot-2022-2024.html-0)
- AdSP Mare Ionio (2020), *Piano Operativo Triennale 2020-2022. Revisione annuale 2021*, Taranto.
<https://port.taranto.it/index.php/it/downloads/2007-piano-operativo-triennale-2020-2022>
- AdSP Mare Sicilia Occidentale (2020), *Piano Operativo Triennale 2020-2022. Revisione annuale 2022*, Palermo.
[\[https://adsppalermo.portaletrasparenza.net/it/trasparenza/disposizioni-general/atti-general/documenti-di-programmazione-strategico-gestionale/piano-operativo-triennale.html\]](https://adsppalermo.portaletrasparenza.net/it/trasparenza/disposizioni-general/atti-general/documenti-di-programmazione-strategico-gestionale/piano-operativo-triennale.html)
- AdSP Mare Tirreno Centrale (2020), *Piano Operativo Triennale 2020-2022*, Napoli.
[\[https://adsptirrenocentrale.it/wp-content/uploads/2021/01/POT-2020-22.pdf\]](https://adsptirrenocentrale.it/wp-content/uploads/2021/01/POT-2020-22.pdf)
- AdSP Mare dello Stretto (2021), *Piano Operativo Triennale 2021-2023*, Gioia Tauro.
- AdSP Mare Tirreno Centrale (2021), *Porti campani in rete*. Periodico di informazione dei porti di Napoli – Salerno – Castellammare di Stabia, n. 3, giugno.
[\[https://adsptirrenocentrale.it/wp-content/uploads/2021/06/GIUGNO_2021.pdf\]](https://adsptirrenocentrale.it/wp-content/uploads/2021/06/GIUGNO_2021.pdf)
- Banca d'Italia (2022), *Relazione Annuale*. Banca d'Italia Eurosystem, Roma.
[\[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/\]](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/)
- Bencardino M., Siniscalchi S. (2020), *The measurement of territorial cohesion in Calabria through the STeMA model with reference to regional programming*. Prezioso M. (2020a), ed., op. cit., pp. 504-520.
- Berlinguer A. (2018), a cura di, *Porti, retroporti e Zone economiche speciali*. Giappichelli Editore, Torino.

- Bianchi L. (2021), *Oltre la resilienza: investimenti e riforme per “trasformare” il Mezzogiorno e accelerare la crescita nazionale*. Presentazione del Rapporto SVIMES 2021 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Roma.
- Bost F. (2019), *Special economic zones: methodological issues and definition*. World Investment Report, pp. 141-153. [https://unctad.org/system/files/official-document/diaeia2019d2a7_en.pdf]
- Bramanti A. (2020), *Elementi di analisi e modificazioni in atto nelle GVC*. ALLEGATO 1. Progetto “Gli sviluppi attesi nel settore delle infrastrutture di trasporto. Le prospettive per la Lombardia nel contesto delle nuove *global value chains*”. Università Bocconi, Centro Green per Confindustria Lombardia, Milano.
- Bramanti A., Tarantola S. (2012), *Regional Innovation Index. Regional champions within national innovations systems*. JRS Scientific and Policy Reports, European Union, Luxembourg. [https://www.researchgate.net/publication/282218890_Regional_Innovation_Index_Regional_champions_within_national_innovation_Systems_Publication_Office_of_the_European_Union_Luxembourg#fullTextFileContent]
- Camagni R. (2002), On the concept of territorial competitiveness: sound of misleading? *Urban Studies*, Vol. 39, N. 13, pp. 2395-2412.
- Camagni R. (2006), Territorial Impact Assessment. TIA a methodological proposal. *Scienze Regionali*, Vol. 5, N. 2, pp. 135-146.
- Capuzzo N. (2022), *I numeri dei porti italiani*. Shipping Italy.it [<https://www.shippingitaly.it/2022/05/07/i-numeri-dei-porti-italiani-pubblicata-ledizione-2022/>].
- Caterini E., Jorio E. (2017), *Le zone economiche speciali, un'occasione unica per il Sud*. Fondazione TrasPArenza, Astrid, Cosenza. [<https://www.sipotra.it/old/wp-content/uploads/2017/10/Le-Zone-Economiche-Speciali-un%E2%80%99occasione-unica-per-il-Sud.pdf>]
- CDP (2020), *I porti italiani possono ancora essere strategici?* Cassa Depositi e Prestiti, Think Tank, Brief. [<https://www.cdp.it/resources/cms/documents/Sistema%20portuale%20italiano.pdf>]
- CDP (2021), *Suez e le rotte alternative: il futuro dell'Italia nel commercio marittimo*. Cassa Depositi e Prestiti Think Tank, Brief, Maggio, Roma. [https://www.cdp.it/sitointernet/page/en/suez_and_alternative_routes_italys_future_in_maritime_trade?contentId=TNK35885]
- CEC (2004), *Interin Territorial Cohesion Report*. Commission of the European Communities, Brussels. [https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_en.pdf]
- Ciżkowicz P., Ciżkowicz-Pękała, M., Pękała P., Rzońca A. (2015), *The effects of special economic zones on employment and investment: spatial panel modelling perspective*. Economic Institute Warsaw, NBP Working Paper No. 208. [https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/208_en.pdf]
- Confindustria (2022), *Progetto mare. La competitività dell'economia del mare in una prospettiva di sviluppo del Paese e di autonomia strategica europea*. Confindustria, Roma. [<https://www.confindustria.it/home/appuntamenti/eventi-confindustria/dettaglio-evento/progetto-mare>]
- Confindustria, SRM (2021), *Check-up Mezzogiorno*. Area Politiche Regionale e per la coesione territoriale. Roma. [<https://www.confindustria.it/notizie/dettaglio-notizie/Check-up-Mezzogiorno-Confindustria-Srm-forte-impatto-Covid-accelerare-programmazione-fondi-Ue>]
- CoR (2020a), *State of the art and challenges ahead for Territorial Impact Assessment*. European Committee of the Regions, Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, Brussels. [<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/TIA-State-of-Play.pdf>]
- CoR (2020b), *Territorial Impact Assessment trans-European transport network (TEN-T)*. European Committee of the Regions, Espon, Brussels. [<https://cor.europa.eu/en/events/Documents/COTER/20200609-TIACoRTENT.pdf>]
- Cresta A., Greco I. (2020), *The state of territorial cohesion in the Campania region: place-based evidence analysis and assessment for post 2020 planning*. Prezioso M. (2020a), ed., *op. cit.*, pp. 460-480.
- D'Arienzo M., Pugliese S. (2020), Pianificazione portuale in Italia alla luce dei riflessi della politica europea dei porti. *Il diritto dell'economia*, Anno 66, n. 102, pp. 305-343. [https://www.ildirittodelleconomia.it/wp-content/uploads/2020/09/11Darienzo_Pugliese.pdf]

- Deandreis M. (2019), *Italian economic outlook and the SEZs a investment opportunity*. SRM 28th October, Beijing.
- De Rubertis S., Fiori M., Varraso I., Ivona A., Grumo R., Labianca M. (2020), *The Puglia regional operational programme: the potential and limits of regional programming in the 2014-2020*. Prezioso M. (2020a), ed., op. cit., pp. 481-503.
- Dialti F. (2018), *Special Economic Zones finally established by Italy*. CBA, Milan.
[\[https://www.cbalex.com/sites/cbalex/files/articles/files/newsletter_iba_28.09.2018.pdf\]](https://www.cbalex.com/sites/cbalex/files/articles/files/newsletter_iba_28.09.2018.pdf)
- Di Palma P., Lanzi E. (2018), *Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority. Diritto e Politica dei Trasporti*, Vol. 1, pp. 1-16.
[\[http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/wp-content/uploads/2018/12/DPT_saggi_Di-Palma_Lanzi_Edited_Final.pdf\]](http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/wp-content/uploads/2018/12/DPT_saggi_Di-Palma_Lanzi_Edited_Final.pdf)
- Dossier (2022), *Monitoraggio dell'attuazione del PNRR. I Traguardi e gli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2022*. Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Roma.
[\[http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28e.pdf?_1650387155661\]](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28e.pdf?_1650387155661)
- Dzięrdziora J., Smolarek M., Piontek B. (2021), *Activation of Investment Processes in the Context of Operation of Special Economic Zones in Poland. European Research Studies Journal*, Volume XXIV, Issue 1, pp. 130-146.
[\[https://www.ersj.eu/journal/1954/download\]](https://www.ersj.eu/journal/1954/download)
- Ecorys, Green (2019), *Rapporto di valutazione tematico. Le aree Logistiche Integrate (ALI)*. Servizio di valutazione indipendente del PON "Infrastrutture e Reti 2014-2020". Ecorys e Università Bocconi, Roma e Milano.
- Ecorys, Green (2021), *Gli effetti della pandemia COVID-19 sul contesto di attuazione del PON: il settore marittimo*. Servizio di valutazione indipendente del PON "Infrastrutture e Reti 2014-2020". Ecorys e Università Bocconi, Roma e Milano.
- ESPON (2006) *Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy*, Final Report, ESPON project 3.2, European Union, ESPON EGTC, Luxembourg.
[\[https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-3.2_final-report_vol1.pdf\]](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-3.2_final-report_vol1.pdf)
- ESPON (2013), *European Seas and Territorial Development, Opportunities and Risks*, ESaTDOR Project, Final Report, ESPON, Luxembourg, 2013. [\[https://www.espon.eu/estador\]](https://www.espon.eu/estador)
- ESPON (2020a), *ESPON TIA Tool. Moderator's Guide*. Monitoring and Tools, ESPON EGTC, Luxembourg,
[\[https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TIA-Tool_moderators_guide_30.pdf\]](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TIA-Tool_moderators_guide_30.pdf)
- ESPON (2020b), *European Special Economic Zones*. Research spin-off project of "The World in Europe: Global FDI flows towards Europe". Policy Brief. ESPON EGTC, Luxembourg.
[\[https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Appendix%20SEZ_0.pdf\]](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Appendix%20SEZ_0.pdf)
- European Commission (2017), *Economic challenges of lagging regions*. Final Report, Cambridge Econometrics, EU Services, Brussels.
[\[https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges_lagging/econ_challenges_lagging_en.pdf\]](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges_lagging/econ_challenges_lagging_en.pdf)
- European Parliament (2020), *Public economic support in the EU. State aid and special economic zones*. Briefing, by Karakas C., Stamegna C., Zachariadis I., EPRS | European Parliamentary Research Service, Brussels.
[\[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)646164\]](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)646164)
- fDi (2020), *Tanger Med. A gateway between two continents*. Special Report, fDi Intelligence–Financial Time Group, London [\[www.fDiIntelligence.com\]](http://www.fDiIntelligence.com).
- GUUE (2013), *Regolamento Unione Europea, N. 1315/2013 su Gli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*, Bruxelles.
[\[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:3207_1\]](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:3207_1)
- Jensen C., Winiarczyk M. (2014), *Special Economic Zones .20 years later*. CASE Network Studies & Analyses No. 467, Center for Social and Economic Research, Warsaw. [\[https://ideas.repec.org/p/sec/cnstan/0467.html\]](https://ideas.repec.org/p/sec/cnstan/0467.html)
- Italian Ports Association, SRM (2022), *Port Infographics*. Maritime Economy. Osservatorio permanente sull'Economia dei Trasporti Marittimi e della Logistica, Napoli. [\[www.assoporti.it\]](http://www.assoporti.it).

- Lepore A. (2020), L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi. *Estudios Historicos*, Año XII, N. 23
<https://estudioshistoricos.org/23/eh2308a.pdf>
- Manti E. (2019), Special Economic Zones. Areas of Intervention, Production Areas and Logistics Hubs for an Industrial Policy in Southern Italy. *Rivista economica del Mezzogiorno*, issue 3-4, pp. 921-962.
<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1432/96264>
- Medeiros E. (2020), Ed., *Territorial impact assessment*. Advances in spatial science. Springer Nature Switzerland.
- MSCT (2020), *Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l'Italia*, Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, Roma.
https://www.ministroperilsud.gov.it/media/2003/pianosud2030_documento.pdf
- MSCT (2022), *Il nostro impegno al governo*. Sintesi delle attività svolte dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, Roma.
- MEF (2021), *Documento di Economia e Finanza. Allegato: Dieci anni per trasformare l'Italia*. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_Allegato_MIMS.pdf
- MISE (2022), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Interventi di competenza del MISE*, Roma.
- MIT (2015), *Piano strategico nazionale della portualità e della logistica*. Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Roma. <https://www.confetra.com/wp-content/uploads/PNL.pdf>
- Moro G., Palmariggi P.F. (2019), La nascita della "blue economy" e delle zone economiche speciali nel contesto globale ed europeo. *Annali del Dipartimento ionico*. Università degli Studi Aldo Moro, Bari, pp. 267-277.
<https://w3.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/gli-annali/annali-2019/MoroPalmariggiestrattoAnnali2019.pdf>
- Munda G. (2008), *Social multi-criteria evaluation for a sustainable economy*. Springer Verlag, Berlin.
- OECD (2021), *Education at a glance*. OECD Indicators, Paris.
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b35a14e5-en.pdf?expires=1654522152&id=id&accname=quest&checksum=ECAA85B45A3D9652AA061A6363720C94>
- Panaro A. (2018), *I nuovi scenari marittimi e le sfide del Mediterraneo*. PORTUS: the online magazine of RETE, N. 35, RETE Publisher, Venice.
<https://portusonline.org/i-nuovi-scenari-marittimi-e-le-sfide-del-mediterraneo/>
- Panaro A. (2021), *La portualità meridionale tra Africa e Far East, transizione digitale e Green new deal. Verso una nuova strategia*. SRM, luglio.
https://www.shipmag.it/wp-content/uploads/2021/07/PANARO_logistica_mezzogiorno.pdf
- PNRR (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #NextGenerationItalia*. Italia Domani, Roma.
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>
- PNRR (2022), *Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, Roma.
<https://politichecoesione.governo.it/media/2892/prima-relazione-destinazione-mezzogiorno-risorse-pnrr.pdf>
- Pigliucci M. (2018), Una "crescita blu" per il sistema dei porti del Mezzogiorno. *Bollettino della Associazione italiana di cartografia*, N. 164, pp. 73-82.
https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/24407/3/AIC_164_Pigliucci.pdf
- Pigliucci M. (2019), *Le zone economiche speciali nel Mezzogiorno d'Italia*. Edizioni Nuova Cultura.
- Pigliucci M. (2020), *Territorial cohesion in Latium region. A STeMA measurement of regional operational programme ERDF 2014-2020*. Prezioso M. (2020a), ed., *op. cit.*, pp. 403-426.
- Prezioso M. (2019), Methodological approach for a new economic geography of the territorial cohesion in Europe and Italy. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie 14, n. 2, pp. 7-24.
<https://riviste.fupress.net/index.php/bsqi/article/download/708/637/5595>

- Prezioso M. (2020a), ed., *Territorial Impact Assessment of national and regional territorial cohesion in Italy*. Place Evidence and policy orientations towards European green deal. PRIN 2015, Pàtron Editore, Bologna.
- Prezioso M. (2020b), *STeMA: a sustainable territorial economic/environmental management approach*. Medeiros E., ed., op. cit., pp. 55-76.
- Prezioso M. (2020c), *TIA. Una rassegna della letteratura e dei documenti sul tema*. Università di Roma "Tor Vergata", Roma, mimeo. [http://www.det.uniroma2.it/Risultati%20di%20Ricerca/TIA%20Prezios%2021_4_17.docx.pdf]
- Prezioso M., Mariotti G., Camerada M.V., Pigliucci M. (2017), *La riforma dei porti in Italia: ricadute sulla pianificazione economico-territoriale di sistema e nuove sfide per la crescita blu*. Sechi Nuvole M., Vidal Casellas D., Eds., Sistema integrato del paesaggio tra antropizzazione, geo-economia, ambiente, Girona. [https://www.academia.edu/44304079/La_riforma_dei_porti_in_Italia_ricadute_sulla_pianificazione_economico_territoriale_di_sistema_e_nuove_sfide_per_la_crescita_blu]
- PwC (2019), *Zone economiche speciali. Guida per iniziative di sviluppo nel Mezzogiorno*. Ufficio Studi. [www.pwc.com/it]
- Regione Calabria (2018), *Piano di sviluppo strategico Zona Economica Speciale*, Catanzaro. [<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2019/09/Piano-Strategico-Calabria.pdf>]
- Regione Campania (2018), *Piano di sviluppo strategico zona economica speciale della Campania*, Napoli. [<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2019/09/Piano-Strategico-Campania.pdf>]
- Regione Siciliana (2020a), *Piano di Sviluppo Strategico Zone Economiche Speciali Sicilia Occidentale*, Palermo. [<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/03/P.S.S.-ZES-Sicilia-occidentale.pdf>]
- Regione Siciliana (2020b), *Piano di Sviluppo Strategico Zone Economiche Speciali Sicilia Orientale*, Palermo. [<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/03/P.S.S.-ZES-Sicilia-orientale-1.pdf>]
- Regioni Puglia e Basilicata (2019), *Piano di sviluppo strategico ZES interregionale ionica*, Bari e Potenza. [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2019/09/PUGLIA-PIANO-STRATEGICO_compressed.pdf]
- Salem L., Souad H. (2017), The Red-Med railway project: a serious competitor to the Suez canal for cargo containers? *Independent Journal of Management & Production*, Vol. 8, N. 3, pp. 898-917. [<https://www.redalyc.org/pdf/4495/449552566005.pdf>]
- Scrofani L., Di Clasi E., Di Bella A., Ruggiero L., Arangio A., Petino G. (2020), *Territorial cohesion in the Sicily's planning 2014-2020. What are policy choices for not being isolated/islanders?* Prezioso M. (2020a), ed., op. cit., pp. 547-559.
- SRM (2009), *Porti e territorio. Scenari economici, analisi del traffico e competitività delle infrastrutture portuali del Mezzogiorno*. Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, Giannini Editore, Napoli. [https://www.sr-m.it/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2015/09/ricerca_porti.pdf]
- SRM (2020), *Resilienza e sviluppo nel Mezzogiorno: settori, aree e linee prospettiche*. Studio preparato per la Conferenza Aspen Institute Italia del 3 dicembre 2020, Napoli. [<https://www.sr-m.it/p/resilienza-e-sviluppo-nel-mezzogiorno-settori-aree-e-linee-prospettiche/>]
- SRM (2021a), *Porti, rotte, noli e shipping: specchio di un cambiamento globale*. Italian Maritime Economy, Rassegna stampa, Napoli.
- SRM (2021b), *Mezzogiorno: panorama economico di mezz'estate*. Napoli. [<https://www.sr-m.it/it/cat/prod/322732/mezzogiorno-panorama-economico-di-mezz-estate.htm>]
- SRM (2021c), *Osservatorio Ripresa e Resilienza nel Mezzogiorno: sfide e opportunità per le imprese manifatturiere*. Indagine sulle imprese meridionali, Napoli. [<https://www.sr-m.it/en/6/cat/sec/18/n-a.htm>]
- SRM (2022), *Il ruolo della Calabria nel processo di ripresa e resilienza*. Tra competitività, innovazione e sostenibilità, Napoli. [<https://www.sr-m.it/en/6/cat/sec/18/n-a.htm>]
- Svimez (2021a), *Nord e Sud: uniti nella crisi e divisi nella ripartenza*. Anticipazioni Rapporti Svimez 2021. Conferenza stampa, Camera dei Deputati, 29 luglio, Roma. [http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2021/07/2021_07_29_anticipazioni_testo.pdf]

- Svimez (2021b), *I nodi strutturali: economia e società alla prova della pandemia*. Parte Seconda. Rapporto Svimez 2021 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Napoli. [\[http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2021/11/2021_11_30_rapporto_svimez_2021_sintesi_parte_2.pdf\]](http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2021/11/2021_11_30_rapporto_svimez_2021_sintesi_parte_2.pdf)
- Tarasova Yu.A., Kozhevnikova S.A, Bobkova T.S., Porunova O.G. (2019), *Some Aspect of Legal Regulation of Special Economic Zones in Russia*. SHS Web of Conferences Eurasia: Sustainable Development, Security, Cooperation. [\[https://www.researchgate.net/publication/337488664_Some_Aspect_of_Legal_Regulation_of_Special Economic Zones in Russia\]](https://www.researchgate.net/publication/337488664_Some_Aspect_of_Legal_Regulation_of_Special_Economic_Zones_in_Russia)
- The European House–Ambrosetti (2022), *Verso Sud. La strategia europea per una nuova stagione geopolitica, economica e socio-culturale del Mediterraneo*. Libro Bianco, Ministero per il Sud e la coesione territoriale, Roma. [\[https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/schede/verso-sud-libro-bianco/\]](https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/schede/verso-sud-libro-bianco/)
- Tranquilli S. (2020), Le “ZES” e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano. *Il diritto dell'economia*, Anno 66, N. 102, pp. 425-461. [\[https://www.ildirittodelleconomia.it/wp-content/uploads/2020/09/16Tranquilli.pdf\]](https://www.ildirittodelleconomia.it/wp-content/uploads/2020/09/16Tranquilli.pdf)
- UNCTAD (2019) *Special Economic Zones, Chapter IV.*, World Investment Report, Washington DC, pp. 128-206. [\[https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf\]](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf)
- Viesti G. (2021), Il PNRR e il Mezzogiorno: 80 miliardi, un totale in cerca di addendi. *Quaderni di rassegna sindacale*, N. 2, pp. 53-62. [\[https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/07/20210705-viesti-fdd-pnrr-e-sud.x25241.pdf\]](https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/07/20210705-viesti-fdd-pnrr-e-sud.x25241.pdf)
- Zeng D.Z. (2012), *China's special economic zones and industrial clusters: success and challenge*. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, Phoenix, Arizona. [\[https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/2261_1600_Zeng_WP13DZ1.pdf\]](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/2261_1600_Zeng_WP13DZ1.pdf)
- Zeng D.Z. (2021), The Past, Present, and Future of Special Economic Zones and Their Impact. *Journal of International Economic Law*, pp. 1–17. [\[https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8083530/pdf/jgab014.pdf\]](https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8083530/pdf/jgab014.pdf)
- Wyman O. (2018), *Special Economic Zone as a tool for economic development*. Marsh & McLennan Companies. [\[https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/ME/banners/Special%20Economic%20Zonesdigitalrev.pdf\]](https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/ME/banners/Special%20Economic%20Zonesdigitalrev.pdf)