EUT EDIZIONI UNIVERSITÀ DI TRIESTE

Bollettino della ASSOCIAZIONE ITALIANA di CARTOGRAFIA

2023 (179), 13-26
DOI: 10.13137/2282-572X/36921

ISSN 2282-572X (online) ISSN 0044-9733 (print)
https://www.openstarts.units.it/handle/10077/9933

Zone Economiche Speciali del Mezzogiorno: elementi di analisi delle scelte localizzative in occasione degli interventi del PNRR

Special Economic Zones: elements for the analysis of localization choices at the time of PNRR actions

Michele Pigliucci*

*Università degli studi "Link", Roma, m.pigliucci@unilink.it

Riassunto

A un lustro dall'approvazione della legge istitutiva (2017), otto ZES da imperniare sui porti della rete Transeuropea di trasporto (TEN-T) del Mezzogiorno hanno faticato a generare l'auspicata inversione del processo economico-produttivo. Individuando in questa misura un elemento strategico, il PNRR ha inserito misure per le ZES: la riforma delle procedure di governance e amministrative e un investimento per garantire il collegamento infrastrutturale e risolvere il cronico isolamento infrastrutturale retroportuale.
Tuttavia le scelte relative alla distribuzione spaziale della ZES interpretano in maniera non uniforme il nesso funzionale con il porto, da indicare per giustificare la scelta localizzativa sulla quale insistono inevitabilmente fattori distrattivi. La rappresentazione cartografica degli interventi PNRR sulle ZES permette di evidenziare le criticità della scelta localizzativa, dando evidenza agli elementi di debolezza e alle potenzialità legate al posizionamento e fornendo strumenti di valutazione sulla capacità di generare competitività endogena.

Parole chiave

ZES; coesione territoriale; Mezzogiorno.

Abstract

Five years after the approval of the establishing law (2017), the eight SEZs (Special Economic Zones) centered on the ports of the Trans-European Transport Network (TEN-T) in Southern Italy have struggled to produce the hoped-for reversal in economic and productive trends. Recognizing this measure as a strategic element, the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) included measures for SEZs: the reform of governance and administrative procedures, and an investment to ensure infrastructure connectivity and address the chronic hinterland infrastructure isolation.
However, the choices regarding the spatial distribution of SEZs inconsistently interpret the functional link with the port, which is essential to justify the locational decisions inevitably influenced by distracting factors. The cartographic representation of PNRR interventions on SEZs highlights the critical issues of locational choices, shedding light on the weaknesses and potential associated with positioning and providing evaluation tools to assess the capacity to generate endogenous competitiveness.

Keywords

SEZ; Territorial cohesion; lagging regions.

1. Le ZES e il PNRR

1.1 L'istituzione delle ZES

A valle di un dibattito tecnico e politico durato anni in merito alle misure da attuare per ridurre il ritardo di competitività delle Regioni del Mezzogiorno, il decreto-legge 20 giugno 2017 n. 91, convertito dalla legge 3 agosto 2017 n. 123, ha stabilito l'istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES) sul modello dell'esperienza verificata in diverse realtà asiatiche ed europee (Nazarczuk, Umiński, 2018).

La scelta delle ZES come misura strategica è inizialmente concepita come una soluzione dalla rapida attuazione, che non abbisognava di specifici investimenti se non la previsione di un ridotto introito in seguito alle agevolazioni fiscali e regolatorie, presto compensato dallo sviluppo delle attività produttive con la conseguente crescita del gettito (Liptáka, Klasováb, Ková, 2015). Tuttavia è impossibile ignorare come tale scelta rappresenti un'intrinseca dichiarazione di fallimento quando non una deresponsabilizzazione nei confronti del grave ritardo infrastrutturale che ancora rappresenta la debolezza più evidente nello sviluppo del potenziale economico-produttivo del sistema meridionale. Istituire ZES per incentivare la localizzazione delle attività produttive in territori potenzialmente attrattivi, su cui pesa principalmente l'assenza di infrastrutture di collegamento (Litwack, Qian, 1998), è di fatto una scelta che tradisce la scarsa volontà politica nell'investire adeguate somme per il recupero del ritardo nella costruzione di collegamenti stradali, ferroviari e di comunicazione adeguati.

L'efficacia della misura – come evidenziato dalla letteratura consolidata (cfr.; Wang, 2013; Pan, Ngo, 2016) – dipende da una serie di fattori da considerare. L'istituzione della ZES non è un *driver* automatico di sviluppo, come spesso erroneamente ritenuto, ma diversi elementi concorrono o meno al raggiungimento degli obiettivi di competitività socioeconomica del territorio (Simon et al., 2013): tra questi la scelta del vantaggio fiscale (Aggarwal, 2006) e la sua durata per un tempo sufficiente a invertire stabilmente la tendenza economica (Ambroziak, Hartwell, 2018), e soprattutto la pianificazione di investimenti di adeguamento infrastrutturale congrui alle nuove necessità del territorio, che garantiscano l'efficacia della misura e la sopravvivenza del risultato anche in seguito alla scadenza del vantaggio (Pigliucci 2019, p. 18/19).

Passaggio obbligato per il percorso di istituzione della misura è stata la redazione dei Piani di sviluppo strategico da parte delle Regioni, nei quali sono stati indicate le aree da interessare alla misura, con il relativo nesso economico funzionale con lo scalo portuale della rete TEN-T individuato come perno della Zona. Il processo regolatorio-attuativo conseguente l'approvazione dei Piani si è tuttavia scontrato con difficoltà legate al delicato tema della *governance* e all'urgenza di un potenziamento infrastrutturale per il quale il legislatore non ha inizialmente previsto alcuna misura, mettendo così a rischio il raggiungimento degli obiettivi.

Per far fronte a queste criticità, e riconoscendo la centralità strategica dello strumento per l'inversione della tendenza depauperativa della competitività del Mezzogiorno, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) inserisce nella Missione 5 (Inclusione e Coesione) Componente 3 (M5C3) (Interventi speciali per la Coesione territoriale) (PNRR, 2019) il superamento di questi colli di bottiglia tra le misure di importanza strategica per la coesione territoriale.

1.2 La riforma della governance

La voce M5C3 del PNRR, che raccoglie le misure destinate al raggiungimento degli obiettivi di coesione territoriale, prevedeva una riforma e quattro investimenti. La riforma (M5C3R1) interessava proprio le ZES e consisteva nella semplificazione del sistema di *governance* a favore di un meccanismo che permettesse lo snellimento delle procedure e la rapida cantierabilità degli interventi, al fine di favorire il rapido insediamento delle nuove imprese. La misura prevedeva l'istituzione, per ogni ZES, di una struttura composta da personale tecnico e amministrativo e guidata da un Commissario straordinario nominato dal Ministro per il Sud d'intesa con il presidente della Regione. Tale struttura, controllata dall'Agenzia per la Coesione territoriale, avrebbe avuto lo scopo di realizzare gli interventi finanziati dal PNRR, assumendo le funzioni di stazione appaltante e avvalendosi di poteri straordinari in deroga alle disposizioni in tema di contratti pubblici (PNRR, pp. 219/220).

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

Al Commissario era riconosciuto inoltre il potere di modificare la perimetrazione della ZES, pur rispettando il limite massimo della superficie fissato per ciascuna Regione. La perimetrazione originaria è contenuta nella formulazione dei Piani di sviluppo strategico redatti e approvati (perlopiù diversi anni fa) dalle singole Regioni, che individuavano le aree da destinare a ZES in base alla valutazione del capitale potenziale del territorio e delle esigenze economico-produttive, evidenziando in maniera esplicita il nesso economico funzionale esistente tra dette aree e il porto della rete TEN-T[4].

La perimetrazione contenuta nei Piani evidenzia i diversi approcci al territorio da parte delle singole amministrazioni regionali[5]: la procedura di revisione rispondeva al principio di massima semplificazione e celerità, che puntava all'individuazione di aree la cui infrastrutturazione già esistente permettesse un'immediata efficacia dello strumento[6], pur nel rispetto del parametro dimensionale massimo stabilito dal regolamento per l'istituzione delle ZES[7] calcolato con una formula matematica[8]. Come già evidenziato (Pigliucci 2019, p. 35) tale parametro rappresentava uno degli elementi di maggiore criticità della misura in quanto rispondente più a un'esigenza equiparatoria di carattere politico che a una valutazione complessiva del capitale potenziale territoriale o delle specifiche esigenze e criticità su cui la misura potrebbe impattare.

La riforma M5C3R1 prevedeva inoltre l'istituzione di uno sportello unico digitale per lo snellimento dei tempi di concessione dei permessi per la realizzazione delle opere previste nel PNRR, che avrebbero potuto addirittura costituire variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale su autorizzazione rilasciata dal Commissario all'esito di apposita conferenza di servizi.

Il limite massimo per il credito d'imposta veniva infine raddoppiato da 50 a 100 milioni di euro, e i contratti di sviluppo per le attività insediate nelle ZES finanziati con specifici 250 milioni.

1.3 Gli investimenti

Oltre alle modifiche regolatorie, la M5C3 prevedeva quattro investimenti sui quali erano allocate risorse totali per 1,98 miliardi, il 32% dei quali (630 milioni) (Tab.1) rivolto agli interventi necessari a garantire efficacia alle ZES (M5C3I4) attraverso l'efficientamento delle strutture portuali e la riduzione del cronico isolamento infrastrutturale retroportuale che affligge gli scali meridionali, rafforzando l'efficacia del collegamento delle ZES con la rete nazionale dei trasporti e in particolare con la rete europea TEN-T[9].

4 DPCM 12, 2018, art. 3 c. 1

5 Per una più puntuale trattazione di questo aspetto si rimanda a Pigliucci, 2019, cap. 3.

6 Attualmente solamente la ZES Adriatica risulta aver subito un processo di riperimetrazione, che ha previsto l'inclusione dei comuni molisani di Campomarino, Campochiaro, San Paolo Matese, Pozzilli.

7 DPCM 12/2018 art. 3 c. 3

8 1,6‰ di superficie regionale, moltiplicato per il rapporto tra la densità di popolazione regionale e la densità di popolazione nazionale, sommato allo 0,6‰ della superficie regionale.

9 Secondo l'Agenzia della Coesione Territoriale, la cifra deve intendersi al netto di quanto già stanziato dal PNRR per interventi sui porti del Mezzogiorno, che ammonterebbe a 1,2 miliardi. In realtà non è possibile rintracciare tali risorse riferibili direttamente al PNRR nello schema riassuntivo prodotto dal Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili, mentre è evidenziata la spesa di 1,537 miliardi di risorse del Piano Nazionale Complementare per i porti del Mezzogiorno, consistenti nel 44% della spesa totale per la voce.

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

TABELLA 1 – Risorse PNRR per interventi su ferrovie e trasporti, aggiornata al 24 gennaio 2022 – Regioni del Mezzogiorno.

RISORSE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) REGIONALIZZABILI PER AMBITO DI FINANZIAMENTO (importi espressi in milioni di euro)						
REGIONE	LINEE FERROVIARIE REGIONALI	INTERVENTI RFI (ESCLUSA ALTA VELOCITÀ)	RINNOVO TRENI TPL	TRASPORTO RAPIDO DI MASSA	TRASPORTO RAPIDO DI MASSA - A LEGISLAZIONE VIGENTE	ZES - ZONE ECONOMICHE SPECIALI
ABRUZZO			16,98			62,90
BASILICATA		50,00	9,14			50,00
CALABRIA	60,00	300,00	21,03			111,70
CAMPANIA	109,00	60,00	94,15	347,52		136,00
MOLISE		210,00	6,75			24,35
PUGLIA	422,41	469,00	53,73	293,73	130,00	116,84
SARDEGNA		300,00	15,19			10,00
SICILIA		590,99	33,05	340,21	596,27	118,21
TOT. MEZZOGIORNO	591,41	1.979,99	250,00[10]	981,46	726,27	630,00

FONTE: Elaborazione dell'autore su dati tabella Ministero[12].

I 630 milioni di euro stanziati per la voce sono dunque rivolti alla realizzazione di interventi infrastrutturali (Tab.2) organizzati in tre tipologie[12]:

1. Ultimo miglio: interventi per migliorare i collegamenti, finalizzati a creazione e rafforzamento di efficaci collegamenti tra le aree portuali e industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale SNIT[13] e TEN-T;
2. Logistica: interventi di digitalizzazione, urbanizzazioni *green* e lavori di efficientamento energetico e ambientale delle aree retroportuali e industriali;
3. Resilienza dei porti: interventi di potenziamento di resilienza e sicurezza dei porti, incluso il rafforzamento dei livelli di sicurezza delle strutture esistenti.

La responsabilità dell'attuazione degli interventi è ripartita tra ANAS, RFI, Autorità di Sistema Portuale e Autorità di governo delle ZES[14], che hanno obbligo di attivare i lavori entro la fine dell'anno 2023 e di concluderli entro il 30 giugno 2026.

10 Così sulla tabella originale

11 Il totale riportato nella colonna "Rinnovo treni TPL" corrisponde a quanto indicato nella tabella originale.

12 Decreto interministeriale n. 492 del 2021

13 Sistema Nazionale Integrato Trasporti

14 Allegato 1 e Allegato 2 del Decreto interministeriale n. 492 del 3 dicembre 2021.

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

TABELLA 2 – Interventi previsti nell'ambito della voce PNRR M5C3I4.

ZES	% fondi	Importo (milioni €)	Ultimo miglio	Logistica	Resilienza porti
Abruzzo	9,98%	62,900	5	2	3
Campania	21,59%	136	6	4	
Adriatica	13,19%	83,092	6	16	1
Ionica	17,16%	108,1	2	7	
Calabria	17,73%	111,7	7	1	3
Sicilia orientale	9,74%	61,408	6		
Sicilia occidentale	9,02%	56,8	1	1	1
Sardegna	1,59%	10	1		
Totale	100%	630	34	31	8

FONTE: Elaborazione dell'Autore su dati Ministero per il Sud e la Coesione territoriale.

1.4 La distribuzione dei fondi

L'ammontare dell'investimento incluso negli interventi previsti consente riflessioni in merito alla scelta delle priorità strategiche individuate per restituire competitività al sistema nazionale in seguito alla crisi da COVID19.

Rimandando a sede più competente le valutazioni complessive, l'occasione permette un approfondimento in merito al riconoscimento della coesione territoriale quale obiettivo strategico essenziale.

Come detto, il PNRR include il tema della coesione nella Missione 5, che persegue l'obiettivo di ridurre le disparità di genere, occupazionali e territoriali. La Missione, nel suo complesso, gode di un finanziamento di 19,86 miliardi[15], equivalenti al 10,37% della spesa complessiva del Piano, risultando così la penultima Missione per spesa.

La Missione 5 è a sua volta costituita da tre componenti:

1. Componente 1: Politiche per il lavoro;
2. Componente 2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore;
3. Componente 3: Interventi speciali per la coesione territoriale.

A quest'ultima Componente – l'unica voce finalizzata alla coesione territoriale dell'intero Piano – sono attribuiti 1,98 miliardi, pari al 10% del totale della Missione. Le altre Componenti ricevono rispettivamente il 33,53% (pari a 6,66 miliardi) la Componente 1, e il 56,5% (pari a 11,22 miliardi) la Componente 2.

Gli interventi finalizzati alla coesione territoriale ricevono appena l'1,03% del PNRR, a fronte dei 3,47% della Componente 1 e i 5,86% della Componente 2. La quota dedicata alla Coesione territoriale è la penultima dell'intero Piano per finanziamento complessivo[16].

Ulteriore riflessione merita l'organizzazione del finanziamento all'interno della stessa Componente 3: dei quasi due miliardi stanziati, 830 milioni sono dedicati alla Strategia Nazionale Aree Interne (M5C3I1), 300 milioni alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie (M5C3I2), e 220 milioni per far fronte alla povertà educativa al Mezzogiorno (M5C3I3). L'Investimento 4 rivolto al funzionamento delle ZES equivale al 3,17% del totale della Missione 5, e allo 0,33% del totale del PNRR.

15 Il totale si evince dalla somma degli stanziamenti parziali per le singole Componenti. Da notare che il totale indicato nel PNRR (p. 202) è pari a 19,85, risultando non coerente con detta somma.

16 Ultima risulta la M3C2, "Intermodalità e logistica integrata", a cui sono destinati 630 milioni.

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

Il finanziamento attribuito risulta quindi significativamente di bassa entità, sia se rapportato all'ammontare complessivo del Piano sia in termini assoluti, in proporzione alle necessità di una storica carenza di connettività. L'Agenzia della Coesione territoriale precisa a riguardo che il fondo per gli interventi M5C3I4 sarebbe aggiuntivo rispetto ai fondi già stanziati in altre voci e funzionali al raggiungimento dello stesso obiettivo di competitività delle ZES, che ammonterebbero a 1,2 miliardi per interventi sui porti del Mezzogiorno, a cui andrebbero aggiunti 1,537 miliardi del Piano Nazionale Complementare (PNC) per gli stessi scali, equivalenti al 44% della spesa totale per la voce[17].

In merito al rafforzamento della capacità ferroviaria, il decreto di riparto dei fondi del PNC finalizzati al Rafforzamento delle linee ferroviarie regionali (PNC-C.3) prevede lo stanziamento di 1,26 miliardi destinati al sistema ferroviario del Mezzogiorno, equivalenti all'81% del totale di 1,55 miliardi, così distribuiti:

1. 394,87 milioni di euro (su 454,27 totali) per la messa in sicurezza delle linee ferroviarie regionali del Mezzogiorno;
2. 466,32 milioni di euro (su 677,32) per il potenziamento delle linee ferroviarie regionali del Mezzogiorno;
3. 256,74 milioni di euro (su 278,41 totali) per potenziamento e rinnovo materiale rotabile al Mezzogiorno;
4. 140 milioni di euro (il totale della cifra stanziata su questa voce) per il potenziamento delle linee ferroviarie[18].

2. Cartografia ed evidenza territoriale

2.1 Evidenza territoriale degli interventi

È impossibile non riscontrare come la particolare lunghezza del percorso istitutivo delle ZES rischi di minare l'efficacia stessa della misura. La redazione da parte delle Regioni dei Piani di sviluppo strategico, in particolare, "fotografa" la condizione socio-economica del tessuto produttivo regionale al momento della stesura, che risulta in alcuni casi vetusta al punto da non essere più adeguatamente rappresentativa della realtà territoriale, soprattutto in ragione del successivo intercorrere della crisi pandemica e delle tensioni economiche conseguenti il conflitto in Ucraina.

L'approvazione dei Piani di sviluppo strategico è avvenuta infatti tra il marzo 2018 (Campania e Calabria) e il giugno 2020 (Sicilia). Il Piano della Sardegna è stato approvato nel giugno 2021.

La lentezza del processo ha inoltre rappresentato un elemento di svantaggio nella competitività, evidenziato dal numero delle ZES nel mondo (Fig. 1), che in cinque anni è cresciuto del 35% (UNCTAD, 2019, xii).

17 Non è stato possibile trovare riscontro a questa cifra, risultando i totali significativamente incoerenti con la tabella riassuntiva proposta dal Ministero delle Infrastrutture.

18 Per il dettaglio degli interventi si veda l'Allegato 1 al decreto di ripartizione dei fondi, disponibile su https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2021-09/Allegato%201.pdf (ultimo accesso il 4 gennaio 2023).

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

FIGURA 1 – Crescita del numero delle ZES nel mondo.

FONTE: UNCTAD, 2019, p. 129.

L'inserimento nel PNRR delle misure citate mira a recuperare questo ritardo attraverso una riforma della *governance* e investimenti finalizzati ad aumentare la resilienza dei porti interessati e a rafforzare il reticolo infrastrutturale (principalmente ferroviario) garantendo il collegamento con la rete TEN-T. Il raggiungimento dell'obiettivo strategico è tuttavia reso difficile dal ridotto investimento, che tradisce un approccio ancora timido alle politiche di sviluppo regionale il cui interesse strategico nazionale fatica a essere riconosciuto.

La rappresentazione cartografica permette di evidenziare le potenzialità e le criticità delle scelte localizzative degli interventi (Tab. 3) decisi nel dettaglio dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile di concerto con il Ministero per il Sud e la Coesione territoriale (Decreto interministeriale n. 492 del 03 dicembre 2021).

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

TABELLA 3 – Dettaglio degli interventi previsti nell'ambito della voce PNRR M5C3I4 (in milioni di €).

ZES	Spesa per ZES (mil €)	Spesa per Regione (mil €)	Luogo	Intervento	Spesa (mil €)
Abruzzo	62,9	Abruzzo: 62,9	Ortona (porto)	dragaggio fondali e consolidamento banchina di riva	13
				ultimo miglio ferroviario	4,8
				ultimo miglio stradale	2
			Atessa (Area ind. di Saletti)	infrastruttura ferroviaria Fossacesia-Castel di Sangro piastra logistica di Saletti	24,45
			Vasto (porto)	interventi di potenziamento e ampliamento	7,65
				miglioramento dell'accessibilità stradale	1
			Manoppello (Area ind.)	potenziamento rete logistica e hub interportuale	10
Campana	136	Campania: 136	Flumeri (Area ind. Valle Ufita)	terminal scalo merci con area di smistamento	26
			Salerno (porto)	nuova stazione metropolitana	12
				sistemazione della viabilità	20
			Marcianise-Maddaloni	infrastrutture per la mobilità delle merci, piazzali e strade di accesso	30
			Fisciano-San Severino	riqualificazione viabilità	5
			Battipaglia	potenziamento area della logistica e riqualificazione viabilità	13
			Nola	reindustrializzazione e recupero ambientale	30
Adriatica	83,092	Molise: 24,35	Termoli	potenziamento viabilità interna e sistema di depurazione consortile	8,75
				realizzazione zona franca doganale	15,6
		Puglia: 116,842	Manfredonia (porto)	recupero e rifunzionalizzazione Bacino Alti Fondali	41
			Brindisi	opifici e centri servizi con centro di competenza per l'economia circolare	4,46
				viabilità consortile, reti di smaltimento acque e pubblica illuminazione	4,199
			Lecce	piattaforma digitale erogazione servizio alle aziende e gestione efficientamento energetico	2,683
			Lecce-Nardò-Galatone	centri di ricerca innovazione prodotti nel settore metalmeccanico a Lecce e nel sistema moda-design a Nardò-Galatone	2,6
			Lecce-Nardò-Galatone	reti viarie idriche e fognarie a Lecce, Nardò e Galatone	3,8
Ionica	108,1		Taranto (Porto)	infrastrutturazione primaria e accessibilità stradale e ferroviaria area "Eco Industrial Park"	50
			Taranto (Area ind.)	impiantistica e centro servizi di trasporto nell'area retroportuale	8,1
		Basilicata: 50	Potenza (Area ind.)	infrastrutture e servizi della porzione di area Zes di Tito	20
			Matera (Area ind.)	infrastrutture e servizi dell'intera area Zes di Jesce e La Martella	30

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

Calabrese	111,7	Calabria: 111,7	Gioia Tauro (porto)	adeguamento impianti ferroviari Sibari, S. Pietro a Maida e Nocera Terinese e Rosarno	57,7
				raccordo stradale sud alla rete TEN-T	11
				svincolo autostrada A2	6
				completamento banchina di ponente lato nord	16,5
				urbanizzazione area industriale	10
			Reggio Calabria (porto)	adeguamento e risanamento banchina Margottini	6,5
			Villa San Giovanni (porto)	adeguamento e risanamento strutturale banchina	4
Sicilia Or.	61,408	Sicilia: 118,208	Augusta (porto)	opere di accesso al porto e terza via di collegamento tra i comprensori portuali dell'isola e la terraferma	26,208
			Riposto (porto)	collegamento con la viabilità principale	11,5
			S. Agata di Militello (porto)	collegamento con la viabilità principale	11,2
			Gela-Licata	collegamento porti con autostrada	10,5
			Catania (Interporto)	miglioramento viabilità stradale di accesso	2
Sicilia Occ.	56,8		Termini Imerese (porto)	nuova banchina per la logistica	36
				recupero e sistemazione area da destinare alla logistica	3
			Trapani (porto e area ind.)	potenziamento dei collegamenti	17,8
Sardegna	10	Sardegna: 10	Cagliari (porto)	Collegamento del Terminal Ro-Ro con lo svincolo sulla SS 195	10

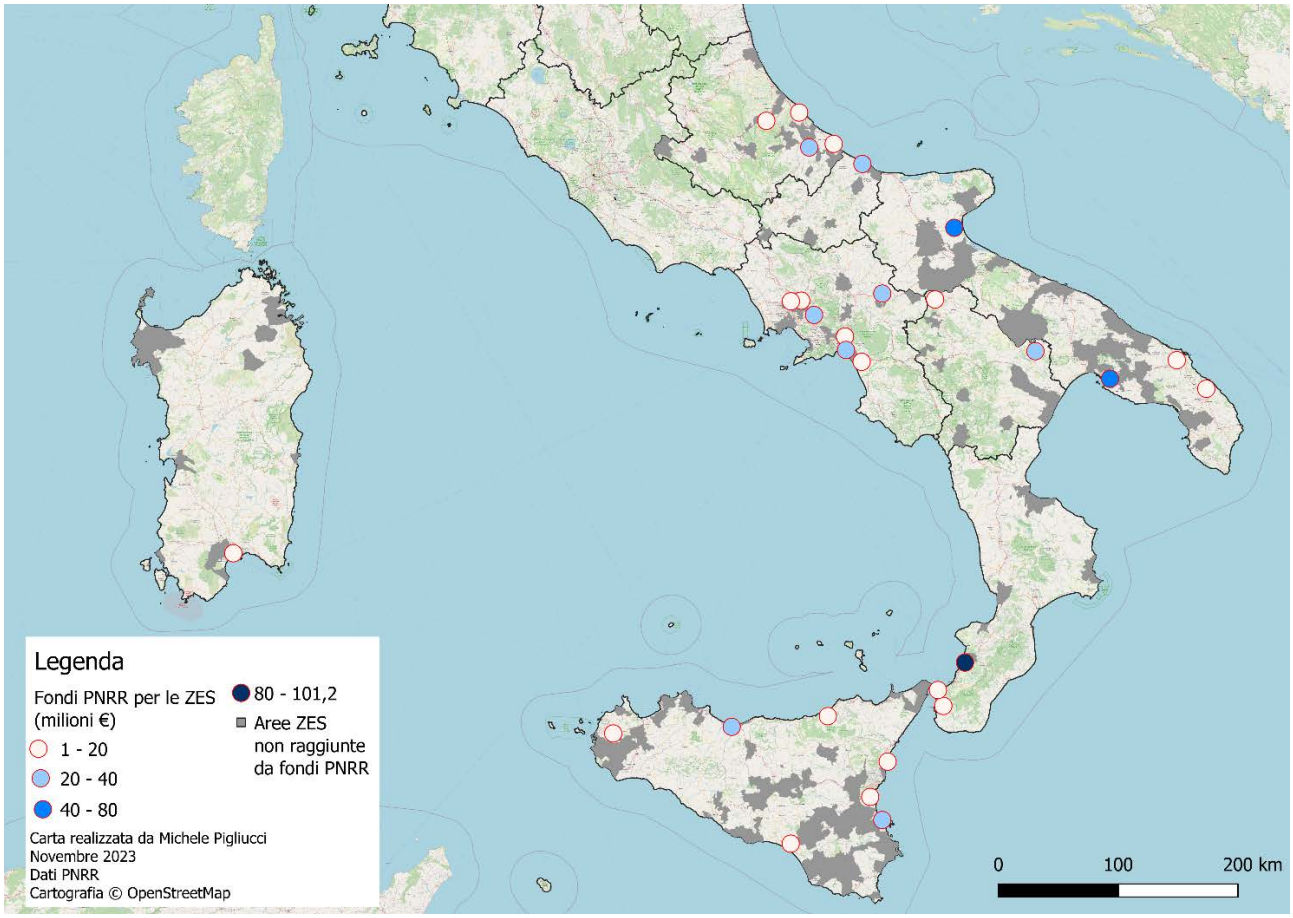
FONTE: Elaborazione dell'Autore su dati Ministero per il Sud e la Coesione territoriale.

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

La distribuzione degli interventi per tipologia permette la valutazione della percezione delle esigenze specifiche nei rispettivi territori (Fig.2). Risulta interessante notare come gli interventi per la realizzazione dell'Ultimo miglio (stradale e ferroviario) siano distribuiti principalmente in Sicilia e in Abruzzo e riguardino marginalmente tutte le altre ZES (esclusa la ZES Interregionale Adriatica).

Necessario sottolineare come gli interventi di "ultimo miglio" siano finalizzati alla connessione tra le infrastrutture portuali di collegamento e le infrastrutture stradali e ferroviarie principali della rete SNIT, che tuttavia in questi territori risulta spesso carente quando non inesistente: il rischio è pertanto di finalizzare investimenti cospicui alla costruzione di connessioni di ultimo miglio che tuttavia risulterebbero inefficienti in assenza di significativi adeguamenti infrastrutturali della rete cui questi si allacciano.

FIGURA 2 – Distribuzione per tipologia degli interventi previsti nel PNRR per le ZES.



FONTE: elaborazione dell'Autore su dati del Governo italiano.

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

Numerosi gli interventi che riguardano la logistica dei porti mentre quelli finalizzati al rafforzamento della resilienza degli stessi sono perlopiù distribuiti sulla costa adriatica, in Calabria e nella Sicilia occidentale.

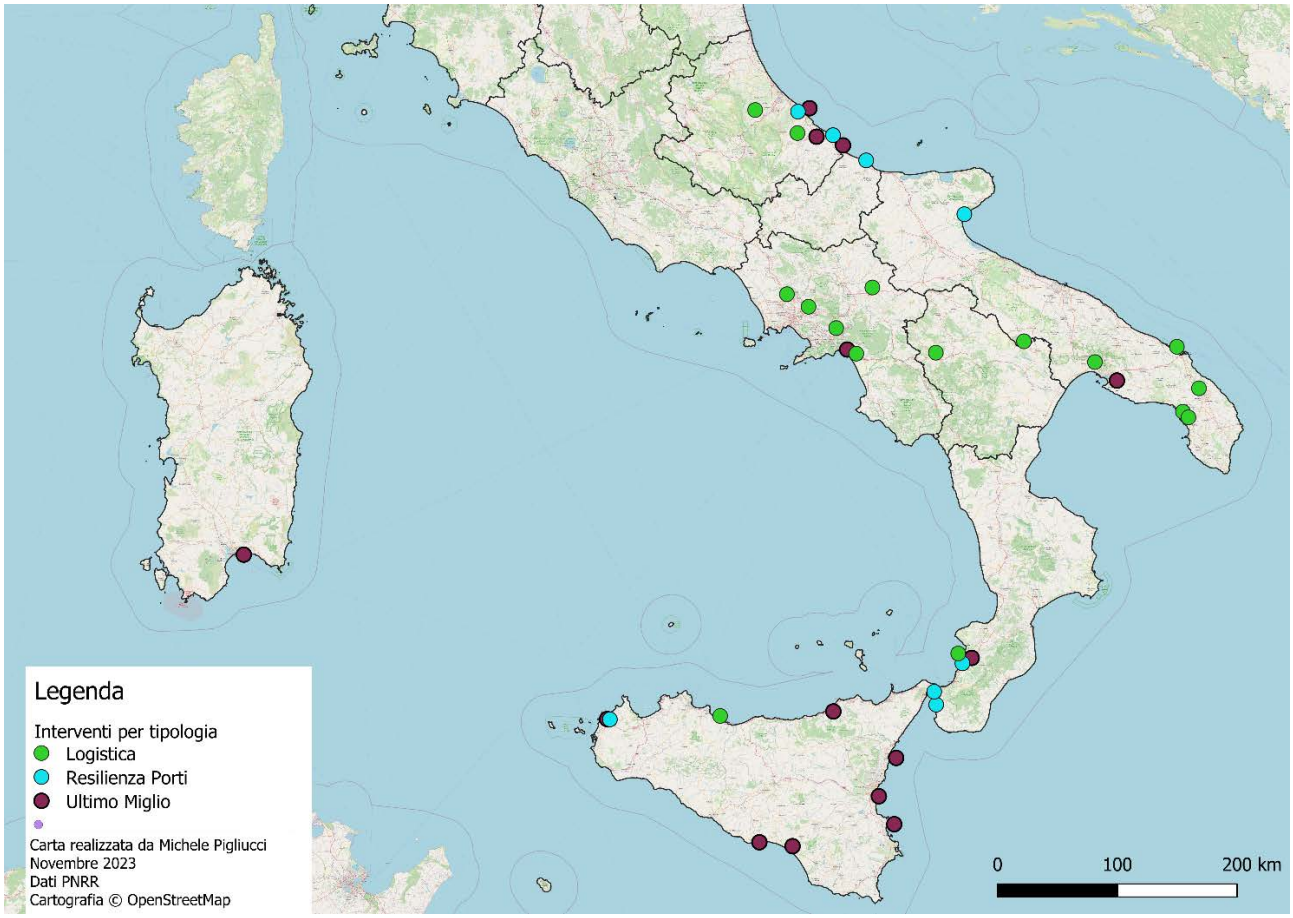
2.1 La distribuzione dei fondi

La distribuzione dei fondi evidenzia un approccio dissimile da quello cautelativo utilizzato in fase di stesura della normativa (v. par. 1.2): i fondi per gli interventi vengono distribuiti senza proporzione rispetto alla superficie massima consentita.

Nella mappatura dei fondi a livello delle singole ZES (Fig.3) risulta evidente tale disparità, rispetto cui non è dato conoscere se si tratti di una riflessione sulle effettive necessità dei territori e sulle potenzialità di sviluppo delle singole ZES a vantaggio della competitività dell'intero sistema.

La maggior parte delle risorse (56,48%) viene assegnata in proporzione simile a sole tre ZES (Campana, Calabrese e Interregionale Jonica), evidenziando una scelta localizzativa sproporzionata rispetto a parametri intellegibili. Il restante 43,52% è distribuito tra le altre Zone, mentre la ZES Sarda riceve soltanto l'1,59% del totale[19].

FIGURA 3 – Distribuzione dei finanziamenti previsti nel PNRR per le ZES.



FONTE: elaborazione dell'Autore su dati del Governo italiano.

19 ZES Campana 21,59%, ZES Calabrese 17,73% ZES Interregionale Jonica 17,16%, ZES Adriatica 13,19%, ZES Abruzzese 9,98%, ZES Siciliana orientale 9,74%, ZES Siciliana occidentale 9,02%, ZES Sarda 1,59%.

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

Gli interventi previsti sono distribuiti in maniera diseguale sia nelle dimensioni che nella frammentazione. La ZES Campana, ricevendo la quota maggiore (136 milioni di euro) viene raggiunta da dieci interventi riguardanti ultimo miglio e logistica distribuiti su sei diversi comuni del territorio regionale. Differentemente, i 111,7 milioni di euro destinati alla ZES Calabrese andranno quasi interamente a ricadere interamente sul territorio di Gioia Tauro: appena il 10% dello stanziamento raggiungerà i porti di Villa San Giovanni e Reggio Calabria, mentre sono esclusi i territori ZES del vibonese, l'aeroporto di Lamezia Terme e i comuni della costa ionica.

3. Alcune riflessioni finali

La visualizzazione cartografica degli interventi previsti dal PNRR per le ZES permette alcune riflessioni in merito al ruolo di tale Piano nel raggiungimento degli obiettivi di riduzione del divario territoriale. L'evidenza in merito alla scelta localizzativa degli interventi mostra come sulle scelte del PNRR insistano ancora elementi distrattivi di diversa natura, che suggeriscono apparentemente l'interpretazione delle esigenze del territorio secondo parametri diversi dalla lettura del capitale territoriale.

In questa direzione sembra andare la scelta, a esempio, di destinare alla ZES Sarda una quota significativamente inferiore a quanto programmato per le altre Zone. I soli 10 milioni di euro stanziati andranno infatti a finanziare un unico intervento di ultimo miglio: il collegamento del terminal Ro-Ro con la strada Statale 195, che da Cagliari attraversa il territorio del Sud Sardegna fino a Carbonia.

Analoghe perplessità sono riscontrabili nella scelta localizzativa degli interventi in Sicilia: i 118,208 milioni di euro destinati alle due ZES dell'isola sono distribuiti in nove interventi, che riguarderanno principalmente il collegamento di ultimo miglio di diversi porti minori con la viabilità regionale. Tra questi il nuovo porto dei Nebrodi di S. Agata di Militello, ancora in costruzione, che riceverà 11,2 milioni di euro (più della quota spettante all'intera ZES Sarda) pur non essendo parte della ZES in quanto non previsto nel relativo Piano di sviluppo strategico. È bene ricordare, in questo senso, che alla data di redazione del PNRR i Piani rappresentavano ancora il documento di riferimento nell'individuazione del "nesso economico funzionale" tra il porto della rete TEN-T e il territorio individuato come ZES, elemento fondamentale previsto dal regolamento nazionale (v. par. 1.2).

Si inseriscono in questo contesto le dovute riflessioni legate alle recenti innovazioni legislative occorse nel campo, destinate a stravolgere il quadro presentato.

Il 19 settembre 2023 il Consiglio dei Ministri ha approvato il Decreto Legge n.124, cosiddetto "Decreto Sud", poi convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 162. Tale provvedimento pone fine, dal 1 gennaio 2024 all'esistenza delle otto ZES istitutite dal precedente provvedimento, sostituendole con un'unica Zona comprendente l'intero territorio del Mezzogiorno.

La misura presenta opportunità e criticità che meritano un approfondimento in sede dedicata: ai fini dell'indagine sugli investimenti del PNRR in relazione alla M5C3, tuttavia, è necessario notare come la norma introduca trasformazioni radicali in grado di vanificare l'intera architettura argomentativa fin qui esposta. Nella formulazione della norma, infatti, emerge come una specifica Struttura di Missione sia incaricata di predisporre la redazione di un Piano strategico della ZES unica, da realizzarsi "in coerenza con il PNRR" per la definizione della politica di sviluppo della Zona, "individuando, anche in modo differenziato per le Regioni che ne fanno parte, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica" (art. 11 c. 1). Nessun riferimento appare trasparire in merito alla conservazione delle valutazioni contenute nei Piani di sviluppo strategico già redatti dalle Regioni, né all'esito degli investimenti già programmati nel campo del PNRR, che sono stati programmati nell'ambito di un quadro territoriale e normativo radicalmente differente da quello di nuova istituzione. La coerenza complessiva e di continuità strategica tra le diverse norme risulta perciò auspicabile nell'ottica della garanzia di efficacia della misura di sviluppo ai fini della competitività complessiva del territorio da essa interessato.

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

Bibliografia

Decreto interministeriale n. 492 del 03 dicembre 2021, disponibile su https://www.mit.gov.it/normativa/decreto-interministeriale-n-492-del-03-12-2021 (ultimo accesso 16 gennaio 2023)

Decreto-Legge n.124 del 19 settembre 2023, convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 162 (in G.U. 16/11/2023, n. 268), disponibile su https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023;124 (ultimo accesso 23 novembre 2023)

Decreto sul riparto dei fondi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 luglio 2021, n. 101, disponibile su https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/pnrr-assegnati-155-miliardi-di-euro-per-il-potenziamento-delle-ferrovie (ultimo accesso 9 gennaio 2023)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) 25 gennaio 2018, n. 12, disponibile su https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/2/26/18G00033/sg (ultimo accesso 6 gennaio 2023).

PNRR – Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021), disponibile su https://www.italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf (ultimo accesso 16 gennaio 2023).

Aggarwal A. (2006). *Special Economic Zones: Revisiting the Policy Debate*, «Economic and Political Weekly», 41 (43/44), 2006a, pp. 4533-4536.

––– (2007). *Impact of Special Economic Zones on Employment, Poverty and Human Development*, *Working Paper, No. 194*, New Delhi, Indian Council for Research on International Economic Relations, 2007.

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

Barcaglioni A. (A.A. 2017/2018). *Analysis of special economic zones, the Italian experience: constraints and future perspectives. Tesi di Laurea in International economics and industrial dynamics, LUISS Guido Carli*, relatore Luigi Marengo, pp. 157.

Buonocore C., et al. (2023). *Accessibility analysis in spatial planning: A case of special economic zones (SEZs) in Campania, Southern Italy*, «Land Use Policy», 132.

Ciżkowicz P., Ciżkowicz-Pękała M, Pękała P., Rzońca A., *The effects of special economic zones on employment and investment: spatial panel modelling perspective*, Warsaw, Economic Institute, 2015.

Di Ruocco I., (2023). *A preliminary analysis of the relationship between special economic zones (SEZs) and land usage. Highlight accessibility between logistical nodes and transportation system*, «Urban Resilience Sustainability», 1(2), pp. 118-137.

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

Ferrara A.R., Nisticò R., Prota F. (2022). *Zone Economiche Speciali: potenzialità e limiti dello strumento*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 4, pp. 875-902. DOI 10.1432/107769.

Haiping L., Zhaopeng Y., Jingyi Z. (2019). *Report on the Development of the Special Economic Zones in Europe*, «Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones».

Nazarczuk J. M., Umiński S. (2018). *The geography of openness to foreign trade in Poland: The role of special economic zones and foreign-owned entities*, «Bulletin of Geography. Socio-economic Series», 39(39), pp. 97-111.

Liptáka F., Klasová S., Ková V. (2015). *Special Economic Zone Constitution*

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)

according to cluster analysis, «Procedia Economics and Finance», 27. pp. 186-193.

Litwack J. M., Qian Y. (1998). *Balanced or unbalanced development: Special Economic Zones as catalysts for transition*, «Journal of comparative economics», 26, pp. 117-141.

Nisticò R., Prota F. (2023). *Sviluppo industriale per poli? Le Zone economiche speciali in Italia e nel PNRR*, «Stato e mercato, Rivista quadrimestrale», 2/2023, pp. 227-264. DOI: 10.1425/108269.

Pan W., Ngo X. (2016). *Endogenous growth theory and regional performance: the moderating effects of Special Economic Zones,* «Communist and post-communist studies», 49. pp. 113-122.

Pigliucci M. (2019), *Le Zone Economiche Speciali nel Mezzogiorno d'Italia*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, pp. 133. ISBN 9788833652580.

Piraino A. (2023). *Zone economiche speciali (Zes): un'occasione mancata per lo sviluppo del Mezzogiorno?*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez», 1/2023, pp. 107-134. DOI: 10.1444/107396.

Simon A., Lin S., Zilibotti F. (2013), *The effect of economic reform and industrial policy in a panel of Chinese cities. Working paper no. 207*, Center for Institutions, Policy and Culture in the development process, Zurich. Disponibile su: http://www.econ.uzh.ch/ipcdp/_wp207.pdf (ultimo accesso 3 gennaio 2023).

UNCTAD (2019), *World Investment Report 2019. Special Economic Zones*, United Nations, Geneva.

Wang J. (2013), *The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities*, «*Journal of Development Economics*», 101, 2013, pp. 133-147

ISSN 2282-572X (online)
ISSN 0044-9733 (print)