



**LE POLITICHE PER LO SVILUPPO
IN CAMPANIA. ZES, PIANO PER IL LAVORO,
AREE DI CRISI**



UniorPress
Napoli 2021

UniorPress

Via Nuova Marina 59, 80133 Napoli



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution 4.0 International License

Questo volume è disponibile in accesso aperto al sito:
<http://www.fedoabooks.unina.it/index.php/fedoapress>

ISBN 978-88-6719-201-4

Indice

Prefazione

<i>di Antonio Marchiello (Assessore alle attività produttive e alla ricerca scientifica, Regione Campania)</i>	4
--	----------

Introduzione

<i>di Riccardo Realfonzo (Università degli Studi del Sannio).....</i>	6
---	----------

1. Strumenti di sviluppo nell'esperienza internazionale: ZES, aree di crisi, politiche del lavoro

	10
--	-----------

1. La ZES come motore di sviluppo <i>di Roberta Arbolino e Tiffany Louise Lantz (Università di Napoli "L'Orientale").....</i>	10
2. I vantaggi fiscali della ZES <i>di Menita Giusy De Flora e Maria Pia Nastri (Università di Napoli Suor Orsola Benincasa)</i>	23
3. La letteratura su policy network e modelli di governance <i>di Alessia Berni e Luigi Moschera (Università di Napoli "Parthenope").....</i>	38
4. La ZES e le decisioni strategiche infrastrutturali nell'esperienza internazionale <i>di Fabio Carlucci, Lucia Ciciarelli, Paolo Coccorese, Corrado Cucini, Luigi Senatore, Barbara Trincone (Università degli Studi Salerno).....</i>	53
5. Le ZES e le politiche del lavoro <i>di Elvira Ciociano (Università di Napoli "Parthenope")</i>	60
6. La crisi e i processi di risanamento <i>di Francesco Agliata, Clelia Fiondella, Riccardo Macchioni, Nicola Moscarriello, Danilo Tuccillo, Claudia Zagaria (Università della Campania "Luigi Vanvitelli").....</i>	74

2. La ZES in Campania, le politiche per il lavoro e le aree di crisi

	89
--	-----------

1. L'economia della Campania <i>di Rosa Canelli, Paola Corbo, Riccardo Realfonzo, Francesco Zezza (Università degli Studi del Sannio)</i>	89
2. Il territorio della ZES in Campania <i>di Alessio D'Auria, Irina Di Ruocco, Laura Infante, Pasquale Rossi (Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa")</i>	117

3. Il tessuto produttivo della ZES campana e delle aree di crisi <i>di Alessandra Allini, Adele Caldarelli, Raffaella Casciello, Luca Ferri, Gianluca Ginesti, Marco Maffei, Fiorenza Meucci, Rosanna Spanò, Annamaria Zampella (Università di Napoli "Federico II") e di Francesco Agliata, Clelia Fiondella, Riccardo Macchioni, Nicola Moscarillo, Danilo Tuccillo, Claudia Zagaria (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")</i>	123
4. Il mercato del lavoro in Campania e nella ZES <i>di Elvira Ciociano (Università di Napoli "Parthenope")</i>	142
5. Le infrastrutture di trasporto: analisi di accessibilità delle aree ZES in Campania <i>di Fabio Carlucci, Lucia Ciciarelli, Paolo Coccorese, Corrado Cucini, Luigi Senatore, Barbara Trincone (Università degli Studi di Salerno)</i>	166
6. Il quadro normativo <i>di Paola Gaudio (Università degli Studi del Sannio)</i>	181
7. Le Zes e le agevolazioni fiscali in Italia <i>di Menita Giusy De Flora e Maria Pia Nastri (Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa")</i>	187
8. Semplificazioni burocratiche, normative ed amministrative in Italia e in Campania <i>di Carla Bianchi e Maria Pia Nastri (Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa")</i>	204
9. Principali strumenti agevolativi regionali della Campania: i contratti di sviluppo <i>di Paola Gaudio (Università degli Studi del Sannio)</i>	216
10. L'accesso al credito in Italia e le misure adottate in Campania <i>di Roberta Arbolino e Tiffany Louise Lantz (Università di Napoli "L'Orientale")</i>	221
11. Il piano per il Lavoro della Regione Campania <i>di Elvira Ciociano e Alessandro De Iudicibus (Università di Napoli "Parthenope")</i>	233
12. I processi di ristrutturazione aziendale, la crisi e le politiche in Campania <i>di Alessandra Allini, Adele Caldarelli, Raffaella Casciello, Luca Ferri, Gianluca Ginesti, Marco Maffei, Fiorenza Meucci, Rosanna Spanò, Annamaria Zampella (Università di Napoli "Federico II")</i>	262
13. Gli investimenti in infrastrutture per la ZES <i>di Fabio Carlucci, Lucia Ciciarelli, Paolo Coccorese, Corrado Cucini, Luigi Senatore, Barbara Trincone (Università degli Studi di Salerno)</i>	279

14. Ipotesi di riqualificazione delle infrastrutture esistenti e di programmazione/progettazione di quelle ex novo <i>di Fabio Carlucci, Lucia Ciciarelli, Paolo Coccorese, Corrado Cucini, Luigi Senatore, Barbara Trincone (Università degli Studi di Salerno)</i>	289
15. Applicazione dell'analisi multicriteria: un modello valutativo di supporto al processo decisionale <i>di Alessio D'Auria, Irina Di Ruocco, Laura Infante, Pasquale Rossi (Università Suor Orsola Benincasa di Napoli)</i>	297
3. L'impatto delle politiche di sviluppo varate dalla Regione Campania	304
1. Monitoraggio e valutazione delle azioni e degli strumenti <i>di Giacomo Caterini (Università di Napoli "L'Orientale")</i>	304
2. La valutazione degli interventi sulle infrastrutture <i>di Fabio Carlucci, Lucia Ciciarelli, Paolo Coccorese, Corrado Cucini, Luigi Senatore, Barbara Trincone (Università degli Studi di Salerno)</i>	315
3. Il modello macroeconomico stock-flussi della Campania e una stima dell'efficacia delle politiche <i>di Rosa Canelli, Riccardo Realfonzo, Francesco Zezza (Università degli Studi del Sannio)</i>	329
Allegato 1	
Insediamiento ed avvio di attività economiche nelle aree ZES della Regione Campania: una ricerca-intervento <i>di Rocco Agrifoglio, Luigi Moschera, Riccardo Staffa (Università degli Studi di Napoli "Parthenope")</i>	378
Riferimenti bibliografici e sitografici	391

Prefazione

di Antonio Marchiello

Assessore alle attività produttive e alla ricerca scientifica, Regione Campania

Questo lavoro nasce dall'incontro del mondo universitario con quello della P.A. È una combinazione strategica, ma complessa perché mette a confronto due realtà nel contempo vicine e distanti. La Regione Campania si avvale delle Università campane con l'obiettivo del rafforzamento dell'azione amministrativa, avviando un dialogo non sempre facile perché i linguaggi sono diversi. L'approccio teorico deve fare i conti con le esigenze fortemente operative della PA.

La presente ricerca si articola su due strumenti importanti nelle strategie di sviluppo regionale 2014/2020, le aree di crisi complessa e la ZES. Entrambi gli strumenti esigono una forte sinergia con il Governo. Ovviamente, la sfida è quella di svolgere, nell'interazione con il Governo, un ruolo consapevole ed efficace. Un ruolo consapevole implica una conoscenza approfondita del contesto e la valutazione delle esperienze pregresse per scongiurare errori di percorso e far tesoro delle azioni di successo, per un corretto orientamento delle scelte. La ricerca, dunque, costituisce un supporto indispensabile per garantire alla Regione Campania una "consapevolezza su basi scientifiche" della realtà sulla base della quale è possibile individuare azioni e modalità efficaci per governare correttamente l'implementazione degli strumenti individuati.

La ZES è uno strumento innovativo volto all'accelerazione dei processi per nuovi insediamenti ed il rilancio del tessuto produttivo esistente. Tuttavia, impatta su una realtà frammentata e diversificata che esige una governance forte e una capacità organizzativa in grado di garantire la tenuta di un sistema complesso, in una logica di sana competizione tra i territori selezionati. L'obiettivo è "fare sistema" costruendo, step by step, un buon grado di coesione degli stakeholders, una rete a maglie strette tra le pubbliche amministrazioni e gli altri enti e un fitto dialogo con le imprese.

La Regione Campania ha creduto sin dall'inizio alle potenzialità della ZES, tant'è che è stata una delle prime ad ottenere il riconoscimento, con il decreto istitutivo nel maggio 2018.

Questo vantaggio temporale è stato utile per disegnare, in attuazione del Piano di Sviluppo Strategico, percorsi virtuosi, nelle more delle "riflessioni" e dei confronti istituzionali con il Governo, le altre Regioni e le Autorità Portuali. Nell'ottica prospettata, la ZES Campania può rappresentare un laboratorio territoriale di eccellenza in cui sviluppare buone pratiche inter-istituzionali, in una prospettiva di governance condivisa, con il coinvolgimento di tutti

gli stakeholders regionali pubblici e privati per l'implementazione degli strumenti volti ad intercettare e incentivare i flussi di investimento.

La ZES, così come è articolata, intende dare risposte compiute alla pressante richiesta di sburocratizzazione da parte delle imprese, in termini di governance, di semplificazione, di incentivi e agevolazioni fiscali e di dotazione infrastrutturale.

La forte complessità del processo trova nel contributo del mondo accademico la giusta chiave interpretativa per affrontare la sfida e accelerare la fasi di implementazione. È interessante segnalare come nell'ambito delle attività programmate con il Gruppo di lavoro siano stati individuati moduli operativi di grande interesse. Mi riferisco all'indagine conoscitiva, svolta dall'Università Parthenope sulle attività svolte dai Consorzi di Sviluppo Industriale (ASI) che costituiscono una fetta consistente delle aree incluse nella ZES Campania. L'indagine ha avuto un ruolo proattivo nell'attuazione della legge annuale di semplificazione 2019 (L.R. 16/2019 - art.5), in quanto le esigenze emerse hanno suggerito l'istituzione di un tavolo tecnico con i referenti dei Consorzi Asi campani, che con il supporto dell'Università e della Direzione Sviluppo Economico ha elaborato una proposta regolamentare per uniformare i procedimenti di assegnazione nelle aree di competenza in un'ottica di efficientamento e miglioramento delle performances. La proposta è stata recentemente approvata dalla Giunta Regionale con la la DGR 269 del 03/06/2020.

Al momento, la Regione Campania è, dunque, concentrata nella costruzione delle condizioni di contesto e, a tal fine, ha disegnato e avviato il percorso per l'implementazione della ZES Campania, condividendone le direttrici di sviluppo con il Governo dal quale si attendono ancora risposte decisive a seguito della richiesta congiunta da parte di tutte le Regioni del Mezzogiorno.

In questa fase, il dialogo sinergico con il mondo accademico, rappresenta un punto di forza qualificante per sperimentare approcci e modelli di gestione pubblica innovativi basati sulla collaborazione tra PA, evitando di ridurre la riforma al semplice sfruttamento del "brand" ZES.

Il raggiungimento di adeguati standard qualitativi, con il significativo contributo scientifico messo a disposizione dalle Università campane impatterà fortemente sulla credibilità della Zes Campania nei confronti degli investitori e sull'efficacia dello strumento in termini di innalzamento dei livelli di competitività e di rafforzamento della base produttiva, di rivitalizzazione delle aree di crisi e di accelerazione dello sviluppo di spazi economici che necessitano di forti trasformazioni.

Si rivolge un sentito ringraziamento al prof. Realfonzo, per l'impegno profuso nelle attività coordinamento, di studio e di ricerca e a tutti i docenti che con passione ed impegno hanno collaborato alla realizzazione del progetto di ricerca.

Introduzione

di Riccardo Realfonzo

Università degli Studi del Sannio – Coordinatore del gruppo di lavoro delle Università campane su “Aree di crisi, ZES e piano del lavoro”

Questa ricerca sulle politiche per lo sviluppo in Regione Campania ha visto impegnate tutte le Università della Campania, con il coordinamento dell'Università del Sannio, e scaturisce dalla convenzione sottoscritta dal Comitato Universitario Regionale e dalla Regione stessa al fine di favorire il rafforzamento amministrativo regionale nei gangli più rilevanti dell'azione politico-amministrativa. Questo libro non è il solo output scaturito dal gruppo che si è occupato di aree di crisi, zone economiche speciali e piano del lavoro. L'attività di confronto continuo, durata poco meno di due anni, tra studiosi e funzionari regionali ha permesso di approfondire diversi aspetti dell'azione amministrativa sui temi della politica economica e anche, tra l'altro, di formulare un modello di regolamento operativo regionale unico per le diverse Aree di Sviluppo Industriale, che è già stato oggetto di una specifica delibera regionale.

Il libro stava per andare in stampa quando l'avvento dell'epidemia da Covid-19 ha bloccato il Paese. I dati statistici contenuti nel libro si riferiscono dunque a una realtà pre-crisi, un'epoca che seppure vicina nel tempo è lontana sul piano dei processi economici e sociali. Ma proprio le misure strategiche discusse in questo libro dovranno costituire l'architrave per le politiche strategiche regionali post-epidemia.

In effetti, l'emergenza sanitaria sta incidendo profondamente sull'economia italiana, determinando una crisi che colpisce negativamente al tempo stesso la domanda e l'offerta. Stando alle stime attualmente disponibili, la caduta del pil nazionale sarà nell'ordine del 10% a fine 2020, con un modesto rimbalzo nel 2021. Si tratta di uno tra i peggiori risultati attesi in Europa, dove il calo del pil è stimato mediamente circa due punti più moderato che in Italia. D'altra parte l'economia del Paese si è presentata molto fragile all'"appuntamento" con la pandemia, se consideriamo che, dopo una lunga stagnazione, l'ultimo trimestre del 2019 si era chiuso con un segno negativo e l'economia era destinata a entrare in una recessione tecnica nel 2020. Per riprendere il sentiero della crescita lo sforzo della politica economica nazionale dovrà andare ben oltre le misure emergenziali varate con i decreti approvati tra marzo e maggio 2020. Occorrerà mettere in campo, con l'indispensabile supporto delle politiche monetarie e fiscali europee, un piano di investimenti pubblici senza precedenti nel quadro di una nuova stagione di politiche industriali.

Altrimenti il peso del debito pubblico, che potrebbe raggiungere il 160% del pil a fine 2020, rischierebbe di divenire insostenibile.

Dal suo canto, la Regione Campania sta affrontando efficacemente la crisi sanitaria. Grazie alle misure veloci e incisive assunte dal governo regionale è stato possibile arginare la pandemia a dispetto di un sistema sanitario meno infrastrutturato rispetto alla media italiana, con minori risorse umane e minori finanziamenti dal centro. Ma l'eccellente risultato sul piano strettamente sanitario non può portare alla conclusione che l'apparato economico risulterà meno colpito dalla crisi rispetto, ad esempio, alle regioni del Nord. E ciò per numerose ragioni. In primo luogo, per le interconnessioni esistenti nelle catene del valore, per cui – ormai – un blocco produttivo che scatta all'estero, e a maggior ragione nel nord del Paese, finisce per impattare negativamente anche nel Mezzogiorno d'Italia. In secondo luogo, la crisi sta colpendo più duramente alcuni settori fortemente presenti in Campania, e in particolare quelli del turismo e dell'intrattenimento. Inoltre, in regione, e in generale nel Mezzogiorno, è presente un mercato del lavoro più debole rispetto al resto d'Italia, costituito in misura percentualmente maggiore da lavoratori con contratti a termine e indipendenti, meno protetto dai blocchi dei licenziamenti disposti dal governo. Per queste ragioni è plausibile supporre che, nonostante le misure di politica economica tempestivamente messe in atto dalla Regione nel periodo del lockdown – circa un miliardo di euro a sostegno delle imprese e delle famiglie, in buona misura rinvenuti mediante la riprogrammazione dei fondi strutturali europei – la contrazione del pil nel 2020 non si discosterà molto dalla media nazionale.

Per tutte queste ragioni, le misure strategiche varate negli scorsi anni saranno decisive per la ripresa. Si tratta di misure che danno risultati nel medio-lungo periodo e sulle quali dovranno innestarsi le politiche di investimento pubblico cofinanziate da una rinnovata azione delle istituzioni europee. Le misure strategiche a cui faccio particolare riferimento, e che sono ampiamente discusse in questo libro, sono, accanto agli strumenti di sostegno congiunturale per le aree di crisi, principalmente il piano del lavoro e la Zona Economica Speciale. Con il piano del lavoro la Regione ha proposto una strategia di rilancio della pubblica amministrazione campana e del Mezzogiorno: il piano del lavoro non solo offre una risposta diretta in termini occupazionali ai giovani troppo spesso costretti ad emigrare, ma soprattutto si propone di rafforzare le amministrazioni pubbliche locali mediante l'inserimento di figure motivate e qualificate. Occorre infatti considerare che le tante difficoltà in cui si dibatte la pubblica amministrazione nel sud del Paese, ivi compresa l'atavica difficoltà di spendere le risorse europee e realizzare investimenti pubblici, dipendono anche dalla mancanza (soprattutto nei Comuni medio-piccoli) di personale amministrativo

tecnico qualificato, e ciò soprattutto a causa dei blocchi del turnover disposti negli anni dell'austerità. Una azione di ringiovanimento della pubblica amministrazione non può che essere propedeutica a un rilancio delle politiche territoriali e industriali. Dall'altro lato, con la prima attivazione di una ZES in Italia, la Regione ha inteso opportunamente prendere esempio dalle numerose esperienze internazionali che hanno visto il successo di politiche finalizzate a creare poli di sviluppo caratterizzati dalla presenza di snodi logistici rilevanti, incentivi fiscali e semplificazioni procedurali-amministrative particolarmente rilevanti per l'attrazione di investimenti.

Questo libro esamina dettagliatamente queste strategie di sviluppo di medio-lungo periodo messe in campo dalla Regione Campania e ne stima gli impatti futuri. Emerge un sistema di azioni in corso di realizzazione e dalle forti potenzialità. La ricerca ha consentito anche la realizzazione di un nuovo e complesso modello macroeconomico previsionale per la Regione Campania, basato per la prima volta sulla "metodologia stock-flussi" (SFC), che rappresenta allo stato lo strumento di analisi previsionale più robusto tra quelli disponibili. Ebbene, questo modello consente di prevedere che, se la Regione fosse pienamente assistita dal Governo nazionale per quanto attiene agli aspetti finanziari e alle modifiche normative, potrebbe realizzare una politica industriale di ampio respiro – con un mix di intervento pubblico diretto ad agevolazioni per il settore privato – e solo mediante la realizzazione della ZES potrebbe determinare una accelerazione del tasso di crescita regionale superiore ai sette punti percentuali nell'arco di un quinquennio (dunque rispetto al baseline, il trend di base). Potrebbero dunque esserci le condizioni per avviare concretamente il tanto agognato processo di convergenza rispetto ai ritmi di crescita delle aree più sviluppate del Paese.

Gli strumenti varati dalla Regione Campania sono in corso di implementazione e abbisognano, soprattutto per ciò che riguarda la ZES, di modifiche normative da parte del governo centrale (particolarmente in materia di IRAP e sistema di governance) oltre che di maggiori dotazioni finanziarie. Ma si tratta di strumenti molto promettenti che, a nostro avviso, aprono una strada che dovrebbe essere ripresa e sviluppata anche sul piano nazionale.

maggio 2020

Il curatore del volume desidera ringraziare il Presidente della Regione Vincenzo De Luca per avere creduto nella collaborazione tra le Università e la Regione, dando vita alla convenzione che ha reso possibile anche questo libro. Per questa stessa ragione

si ringrazia particolarmente il prof. Filippo de Rossi che, già Rettore dell'Università del Sannio, all'epoca della sottoscrizione della convenzione era Presidente del Comitato Universitario Regionale. Un ringraziamento anche all'assessore regionale alle attività produttive e alla ricerca scientifica Antonio Marchiello per avere facilitato in tutti i modi il confronto tra i funzionari regionali e il team universitario, partecipando anche direttamente ad alcuni incontri. Infine, un ringraziamento ai colleghi che hanno coordinato le unità di ricerca delle singole università per la qualità e la serietà del loro contributo.

1. Strumenti di sviluppo nell'esperienza internazionale: ZES, aree di crisi, politiche del lavoro

1. La ZES come motore di sviluppo

di Roberta Arbolino e Tiffany Louise Lantz

Università di Napoli "L'Orientale"

1.1 La ZES e lo sviluppo economico

L'instaurazione delle zone economiche speciali (ZES) rientra tra quegli approcci di policy che puntano a raggiungere obiettivi di sviluppo economico attraverso la pianificazione regionale – *cluster policy approach* –, rappresentando in questo modo uno stimolo alla crescita economica dei paesi che la implementano. Le ZES risultano quindi interessanti sia per gli investitori – che possono beneficiare di privilegi speciali in materia di tassazione, dazi doganali o accesso alle infrastrutture – sia per i residenti delle zone stesse che possono, a loro volta, beneficiare di riduzioni fiscali. Tuttavia, essendo influenzate sia dalla modalità con la quale sono instaurate (localizzazione, dimensione, incentivi, etc...) che dalle caratteristiche strutturali dei paesi ospitanti, possono variare nell'impatto .

Lo schema basilare del funzionamento delle ZES riguarda, dunque, l'offerta di un clima commerciale liberalizzato e imposte estremamente basse, al fine di incoraggiare gli investimenti e di creare una fiorente comunità imprenditoriale.

Le diverse ZES, realizzate a partire dal 1958, si differenziano principalmente tra di loro sulla base della tipologia di agevolazione concessa con riferimento ai seguenti aspetti:

- i) Incentivi, i benefici diretti offerti dallo Stato alle imprese che operano nella ZES come riduzione delle tasse, sussidi economici, vantaggi negli investimenti;
- ii) Regolamentazione, le facilitazioni regolamentative offerte dallo Stato alle imprese che operano nella ZES al fine di creare un ambiente favorevole agli investimenti;
- iii) Operatività, le infrastrutture e i servizi per le operazioni industriali e commerciali per l'attrazione di industrie specializzate e la fornitura di servizi di alta qualità.

Gli investitori, diffondendo nelle ZES il proprio *know-how* tecnologico accrescono il livello e la qualità delle imprese ivi localizzate, trainando il resto

del Paese verso un percorso di sviluppo autonomo e veloce. Ciò si deve principalmente ai collegamenti con il mercato interno che rendono possibile per gli investitori acquistare fattori di produzione da fonti nazionali, posizioni vicine ad aree urbane, la presenza di manodopera qualificata e tempistiche burocratiche ottimizzate. D'altra parte, le ZES possono incorrere in fallimenti dal momento che il loro andamento è legato alla qualità delle infrastrutture civili ed economiche, alla localizzazione geografica, alle politiche governative, alle loro stesse dimensioni, al collegamento con l'apparato economico e produttivo locale e agli incentivi previsti.

Gli studi e le analisi che misurano l'impatto delle ZES si focalizzano su indicatori chiave quali il tasso di occupazione in termini di posti di lavoro creati, il livello di Investimenti Diretti Esteri (IDE) che fluiscono all'interno di tali zone, il livello di export generato e la crescita del livello di produzione nelle zone specifiche. Anche dal punto di vista politico le ZES possono apportare al paese ospitante una serie di benefici in quanto esse possono incoraggiare la concorrenza fra le regioni per l'afflusso di investimenti esteri, avviando così un processo di riforme economiche e politiche sia a livello locale che a livello nazionale. Inoltre, possono aversi esternalità positive o effetti spillover grazie ad effetti positivi degli investimenti esteri nel paese.

In particolare, l'affermazione delle ZES può portare a due tipologie di benefici economici: "diretti", ovvero benefici concreti, che interessano la creazione di occupazione, la crescita dell'export, le entrate fiscali per lo Stato e i flussi in entrata di valuta estera; "indiretti", quali ad esempio l'aggiornamento delle competenze, l'innovazione tecnologica e il trasferimento di tecnologia, la diversificazione economica ed il miglioramento della produttività delle imprese locali.

Ad oggi, vi sono quasi 5400 ZES distribuite in 147 Stati; tuttavia, tra queste il 25% risultano essere zone sotto utilizzate mentre il 22% zone fortemente sottoutilizzate (UNCTAD, 2019).

Attualmente, la maggior parte delle ZES mondiali è localizzata in Paesi in via di sviluppo, per un totale di 4772 zone. Di queste, l'Asia è il continente che presenta più zone speciali (4.046), seguito dall'America Latina con 486 zone speciali e dall'Africa che ne possiede 237. Tra le economie sviluppate, che in totale possiedono 374 ZES, il Nord America con le sue 262 ZES è l'unica regione a non presentare zone sotto sviluppate, a differenza dell'Europa che all'interno delle sue 105 zone ne presenta 5.

Di queste ZES, la prima fu istituita in Europa (Shannon, 1958), come zona industriale di Libero Scambio. Insieme con la Zona Franca di Barcellona furono istituite ottenendo in breve tempo un notevole successo nell'attrarre investimenti con un significativo impatto sullo sviluppo economico locale. Suc-

cessivamente, il loro utilizzo divenne maggiormente diffuso nelle economie emergenti, segnatamente verso le realtà tipiche dell'Asia orientale (Marandu & Mburu, 2017).

Le ZES, inizialmente concepite come metodo e strumento atto al mero snellimento delle procedure doganali e burocratiche e viste come mezzo capace di attuare una riduzione degli oneri amministrativi gravanti sui commercianti europei, sono divenute nel tempo, a seguito del successo riscosso a livello mondiale, sempre più popolari all'interno dell'Unione, divenendo nei fatti strumenti politici idonei a: (1) attrarre investimenti, (2) aumentare l'occupazione, (3) aumentare l'export e (4) comportare successive ricadute positive.

Inoltre, mentre al loro esordio era prevista la sola offerta di incentivi fiscali e finanziari di vario genere, attualmente per la loro definizione è prevista l'instaurazione di servizi ad alto valore aggiunto, principalmente dovuti alla necessità di offrire servizi migliori per migliorare la competitività all'interno di un'economia globalizzata. In generale le zone speciali europee richiedono dunque un aggiornamento continuo così come qualsiasi prodotto ivi realizzato. Inoltre, l'aggiornamento è necessario per i paesi membri dell'Unione Europea e relativo alle politiche imposte dalla Commissione Europea per quanto riguarda le condizioni per gli aiuti di Stato alle imprese private e alla concorrenza (Valentine et al., 2005). Eccezion fatta per le zone speciali presenti in Russia, Ucraina, Bielorussia e Balcani occidentali, tutte le altre zone sono presenti in stati membri dell'Unione Europea e soggette dunque ai regolamenti comunitari, è quindi necessario analizzare tali zone speciali alla luce della membership nell'Unione dei paesi ospitanti.

La tabella 1.1 che segue presenta la dislocazione delle varie tipologie di ZES all'interno dell'Unione Europea al 2018.

<i>N.</i>	<i>Stato Membro</i>	<i>Zone (n.)</i>	<i>Tipologia</i>	<i>Data di inizio</i>
1	Bulgaria	6	Free zone, industrial zone	1988
2	Cipro	1	Free zone	1973
3	Croazia	11	Free zone	1997
4	Danimarca	1	Free port	1991
5	Estonia	3	Free zone	2005
6	Finlandia	2	Free port	1960
7	Francia	2	Free zone	1997
8	Germania	7	Free port	1998/2003
9	Grecia	4	Free zone	1953
10	Italia	3	Free port	1954
11	Lettonia	4	Free port, special zone	1990
12	Lituania	7	Free zone	1996
13	Lussemburgo	1	Free port	2014

14	Malta	1	Free port	1988
15	Polonia	12	Special zone, business park	1995
16	Portogallo	1	Free zone	1987
17	Regno Unito	5	Free zone	1991
18	Repubblica Ceca	4	Free zone	1991
19	Romania	7	Free zone	1991
20	Slovenia	1	Free port	1963
21	Spagna	7	Free zone	1995
22	Ungheria	1	Free zone	n.a.

Tavola 1.1 – *Zone speciali in attività nei territori dell’Unione Europea.*

Note: la tavola riporta la suddivisione delle zone speciali attive nell’UE.

Fonte: elaborazioni proprie su https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/customs/procedural_aspects/imports/free_zones/list_freezone_s.pdf; <https://investlithuania.com/investment-locations/fez/>; https://www.paih.gov.pl/why_poland/investment_incentives/sez.

1.2 Le principali esperienze

Il concetto di aree limitate con privilegi speciali nasce intorno al XVI secolo; tuttavia è solo dopo le riforme economiche cinesi di fine anni ‘80 che le Zone Economiche Speciali acquistano popolarità a livello internazionale. La maggior parte di esse, essendo ubicata in paesi in via di sviluppo, offre agli investitori leggi e regolamenti ambientali meno ferrei che nei paesi sviluppati, leggi sul lavoro meno rigide ed altre politiche atte a ridurre notevolmente i costi delle attività. Nella maggioranza dei casi, le ZES sono sottoposte alle regole dei governi nazionali che possono imporre determinati requisiti alle zone speciali per quanto riguarda, ad esempio, la tipologia di produzione richiesta, il livello di export e il numero di lavoratori autoctoni assunti, rendendole più simili a cluster industriali pianificati dallo Stato.

In questo senso, la ZES costituisce una modalità di intervento statale per consentire un’accelerazione dell’industrializzazione dei territori creando un ambiente favorevole per l’attrazione degli investimenti (Pigliucci, 2019). I vantaggi che derivano dall’attuazione di ZES sono stati ampiamente studiati in letteratura: in particolare, l’istituzione delle ZES come strumenti di sviluppo regionale per quei territori in ritardo di sviluppo è stata a lungo indagata (Jensen, 2017), dal momento in cui le zone istituite hanno prodotto risultati diversi.

Invero, nonostante il ruolo accertato di tali politiche per lo sviluppo in diversi contesti strategici, sia a livello nazionale che locale, non vi è accordo sul ruolo delle ZES in termini di benefici apportati (Akinci & Crittle, 2008).

Le principali esperienze studiate dalla letteratura mostrano come l’istituzione della ZES abbia spesso garantito la crescita socioeconomica in territori

in ritardo di sviluppo attraverso l'attrazione di investimenti che hanno generato vantaggi derivanti dall'economia di mercato, accompagnati da particolari forme di vantaggio fiscale in grado di rafforzare lo sviluppo economico derivate dagli investimenti. Al 2008 è stato stimato che le Zone Economiche Speciali abbiano creato circa 68 milioni di posti di lavoro e contribuito a circa il 41% delle esportazioni totali mondiali (Akinci & Crittle, 2008). Tuttavia, il quadro globale è abbastanza eterogeneo sia tra i diversi paesi ma anche le regioni.

In Cina, dove è stata rilevata una sostanziale differenza a seconda delle tipologie di zone implementate; nelle zone di sviluppo economico e tecnologico le imprese hanno raggiunto livelli di esportazione più elevati grazie a maggiori volumi di scambio e numero di destinazione, mentre le imprese localizzate in parchi industriali tecnologici hanno prezzi di esportazione più elevati e maggior successo ad esportare verso paesi ad alto reddito (Fei, 2017).

Inoltre, anche l'esperienza delle ZES nella Repubblica Dominicana non ha avuto successo con riguardo alle esportazioni: il paese ha infatti praticato una politica di sostituzione delle importazioni mantenendo una serie di barriere commerciali che hanno avuto l'effetto di isolare le ZES dominicane dal resto dell'economia.

Tra le altre esperienze extraeuropee, le principali sono quelle sperimentate dalla Russia, dagli Emirati Arabi Uniti e dall'Africa sub-Sahariana.

Maslikhina (2016) sintetizza gli effetti dell'implementazione in Russia, a partire dal 2005, di 36 ZES aventi ad oggetto lo sviluppo tecnologico, industriale e turistico. Alle imprese sono offerti vantaggi di natura fiscale ed amministrativa, oltre alla possibilità di accedere a infrastrutture innovative finanziate con investimenti pubblici con una durata che arriva fino a 49 anni e ai residenti delle ZES è concessa la possibilità di acquistare gli appezzamenti di terra dei quali sono conduttori. Le zone sono istituite in aree sviluppate che presentino oggettivi vantaggi competitivi e, in rari casi, in aree in difficoltà (come il cluster turistico Nord-Caucasico). Tuttavia, gli esiti della creazione di ZES in Russia sono piuttosto deludenti, eccetto che per le zone di Lipetsk, Alabuga, Mosca e del Tatarstan. Il valore cumulato degli investimenti da parte dei residenti fra il 2013 ed il 2014 è stato di circa 4 miliardi di euro con la creazione di poco più di 13.000 posti di lavoro. Il gettito generato dalle ZES è stato inferiore del 13% rispetto a quello preventivato e circa la metà delle infrastrutture previste è stata effettivamente realizzata. I risultati sono particolarmente deludenti per le regioni turistiche mentre le performance delle ZES orientate verso industria sono state generalmente migliori rispetto a quelle settore incentrare sullo sviluppo tecnologico, le quali hanno mostrato scarsa capacità di attrarre grandi investitori.

L'esperienza delle ZES in Africa è stata brevemente descritta da Bräutigam e Xiaoyang (2011). La gran parte delle ZES è sorta da collaborazioni fra governo cinese e governi africani e dalla costituzione di joint ventures. I principali settori coinvolti sono l'estrazione di materie prime, di minerali, la produzione di semilavorati e manufatti tessili. Tuttavia, tali iniziative hanno assunto spesso le sembianze di processi di delocalizzazione di attività e lavoratori dalla Cina all'Africa: in particolare, in Africa sono importati i settori industriali ormai maturi ma che presentino vantaggi comparati rispetto al sistema produttivo locale.

Moberg (2015a) indaga le ragioni istituzionali e ambientali che portano al successo o al fallimento delle zone nel lungo periodo, in presenza di comportamenti opportunistici non necessariamente volti ad accrescere il bene pubblico e di conoscenza imperfetta da parte dei policy-maker. Alcuni esempi fallimentari si hanno nelle Filippine, in cui la zona di Bataan per molto tempo non è riuscita ad attrarre imprese nonostante gli ingenti investimenti pubblici in infrastrutture, oppure nell'export processing zone di Dakar, in Senegal, il cui fallimento è stato dovuto all'elevato costo dell'energia elettrica ed all'eccessiva burocrazia. Analogamente, in India le performance deludenti delle ZES in termini di diffusione del know-how e miglioramenti nella bilancia dei pagamenti si dovettero alla scelta poco lungimirante delle aree, con la conversione (talvolta coatta) di prolifiche aree agricole in zone abitative o industriali, alla presenza di notevoli vincoli burocratici, alla corruzione diffusa ed alla elevata centralizzazione.

La creazione di ZES risulta quindi fallimentare allorché la progettazione di queste ultime avviene a livello centralizzato e in presenza di asimmetrie informative fra centro e periferia: a tal proposito, il successo della ZES creata a Dubai è stato determinato in parte dall'adozione della common law britannica piuttosto che il tradizionale sistema arabo. Inoltre, gli sgravi fiscali che solitamente connotano le ZES, possono comportare una inefficiente allocazione di risorse in aree che gli attori di mercato non riterrebbero appetibili in assenza degli incentivi suddetti, motivo per cui non avviene alcun processo spontaneo di formazione di cluster se non laddove siano presenti anche istituzioni efficienti e risorse ambientali e naturali attrattive. Nondimeno, l'eccessiva decentralizzazione può favorire l'insorgere di fenomeni corruttivi e sprechi di risorse, soprattutto in presenza di ingenti investimenti pubblici in infrastrutture, e la corruzione percepita può scoraggiare gli investimenti privati.

Dato il mutevole contesto globale, in molti paesi, soprattutto dell'Asia orientale e dell'America Latina, ha avuto inizio la sperimentazione di un nuovo concetto di ZES basato su dimensioni più ampie delle aree, con un maggior collegamento all'economia locale e minore dipendenza dagli incentivi. Le nuove

sperimentazioni risultano più attente alle tendenze globali di crescita a impatto limitato e alla *green economy*, lavorando per creare una soluzione integrata e globale riguardanti le politiche di investimento con le comunità nazionali e promuovendo azioni comuni atte ad incoraggiare il coordinamento e la sinergia tra i diversi attori che operano internamente al mercato (Zeng, 2016b).

Per quanto riguarda il contesto europeo, diversi autori concordano sul fatto che l'attuazione di ZES produca i maggiori benefici in alcuni settori specifici. L'esperienza delle ZES polacche è studiata da Cielik e Ryan (2005) con riferimento ad investimenti provenienti da imprese residenti in Giappone. Secondo gli autori, la presenza di infrastrutture sviluppate e network stradali ha un peso rilevante per le imprese che operano nel campo del manufacturing, ma non per i servizi. Le agevolazioni fiscali non hanno avuto grandi effetti nell'attrarre investimenti, ma ciò si deve alle caratteristiche dell'investitore di riferimento, ovvero il Giappone. Inoltre, nel valutare il quadro fiscale le imprese internazionali badano al contesto nazionale più che regionale. Pertanto, secondo gli autori, l'effetto delle ZES sarebbe sovrastimato in quanto, controllando per le caratteristiche delle aree, la significatività statistica scompare. Jarosiński and Maśloch (2016) sottolineano il ruolo delle ZES nella transizione della Polonia da un'economia pianificata a un'economia di mercato. Gli autori evidenziano, infatti, una forte correlazione fra spesa per investimenti ed occupazione nelle zone economiche speciali; fra il 2004 ed il 2013 vi è stato un aumento cumulativo 370% degli investimenti nei territori delle ZES, con ingenti afflussi di capitali esteri che hanno accelerato il processo di privatizzazioni intrapreso dal 1989 e che hanno mitigato il rischio di disoccupazione derivante dalla rimodulazione del ruolo dello stato nell'economia. Infatti, il numero di occupati nelle ZES è cresciuto da circa 70.000 unità a più di 260.000 fra il 2004 ed il 2013, mentre il numero di attività economiche presenti è aumentato del 150%.

Gli effetti dell'implementazione delle ZES sulla produttività delle imprese polacche sono discussi anche da Nazarczuk (2018). L'autore riporta un effetto positivo e statisticamente significativo sulla produttività del lavoro per le imprese che operano fra il 2007 ed il 2014 in una ZES rispetto al gruppo di controllo delle imprese ubicate altrove, mentre l'effetto sulla produttività del capitale è negativo. Gli effetti sulla produttività del capitale sono probabilmente dovuti alle maggiori dimensioni delle imprese situate in una ZES. Tuttavia, tali risultati sono inficiati dall'elevata presenza di missing nei dati.

Nazarczuk e Uminski (2018) confermano quanto detto sulla maggiore intensità del capitale per le imprese ZES rispetto a quelle non-ZES e sull'assenza di differenze statisticamente significative in termini di produttività totale dei fattori. Gli autori approfondiscono inoltre, a livello di singola impresa, gli effetti sull'export derivanti dal fatto di operare in una ZES. Essi costruiscono

infatti un dataset composto da 310 imprese, di cui 155 costituiscono il gruppo di controllo (non-ZES) e sono abbinate alle 155 imprese trattate (ZES) in base a propensity score matching. Essi riportano dunque un effetto positivo e statisticamente significativo della presenza di capitali stranieri e della quantità di materie prime importate sulla capacità di esportare delle imprese, sottolineando un processo di *learning by importing*, pur non riscontrando un effetto statisticamente significativo delle ZES sulle esportazioni, se non sulla propensione stessa delle imprese ad esportare. Tuttavia, la possibilità di una causalità simultanea fra variabili dipendenti ed indipendenti, l'assegnazione non casuale del trattamento (*self-selection*), la scarsa numerosità campionaria e la presenza di missing generano dubbi sull'affidabilità dei risultati.

Nondimeno, le ZES continuano ad essere un modello al quale i policy-maker volgono favorevolmente lo sguardo in quanto i) permettono di creare cluster la cui formazione spontanea non avverrebbe in assenza di coordinamento, ii) costituiscono un buon banco di prova per eventuali politiche applicate su scala nazionale e iii) sono meno ostacolate dalle forze politiche e dall'opinione pubblica rispetto ai processi politici avvistati a livello centrale.

Altri studiosi (Jarosiński & Maśloch, 2016; UNCTAD, 2019) evidenziano i limiti di questa politica in assenza di integrazione economica tra le ZES e le aree circostanti. Di conseguenza, i vantaggi derivanti dall'attuazione di una ZES diventano geograficamente limitati senza apportare benefici alle economie regionali o locali.

Altri elementi critici sono emersi dalla letteratura in considerazione delle conseguenze dell'implementazione di zone economiche speciali. Una dispersione dei fondi pubblici comporterebbe un notevole danno alle attività produttive stanziatesi nelle zone che potrebbero, conseguentemente, lasciare il sito al termine del periodo incentivante. In secondo luogo, la competizione fra territori che si contendono la localizzazione delle zone speciali – giustificata dal fatto che un territorio delimitato soggetto a un regime facilitato potrebbe danneggiare le realtà economiche circostanti – può inficiare la valutazione strategica che dovrebbe fondarsi sul capitale territoriale (Pigliucci, 2019).

1.3 Rassegna della letteratura principale

Il dibattito sulle ZES in letteratura è rimasto molto vivace negli anni. Dall'analisi dei principali studi è stato possibile identificare sette principali ambiti di impatto che le ZES possono generare a livello regionale nonché sui paesi ospitanti.

I principali ambiti di impatto si possono riassumere come segue:

1. Ricerca e Sviluppo: la capacità di innovazione tecnologica è considerata di fondamentale importanza per decretare il successo delle ZES dal

momento in cui l'aumento della produttività e il sostentamento della competitività nel lungo periodo dipendono fortemente anche da un perpetuo e costante approvvigionamento di innovazione tecnologica e industriale, catalizzando all'interno delle zone la presenza di settori ad alto valore aggiunto (OECD, 2017). Tali sforzi comprendono dunque un costante aumento delle spese inerenti ricerca e sviluppo, forti partnership tra Università e industrie, promozione di laboratori di innovazione e parchi tecnologici e strategie volte all'attrazione di quelle imprese che impiegano capitale umano altamente formato (Nazarczuk, 2018). Inoltre, le ZES nel proprio ruolo di catalizzatori favorirebbero un trasferimento tecnologico e il potenziamento industriale dalle economie sviluppate a quelle in via di sviluppo con conseguente aumento dei livelli di competenza, ricerca e attività di progettazione (Nazarczuk, 2018). Le variabili maggiormente utilizzate negli studi per quanto riguarda questo specifico beneficio e quindi per la valutazione dei miglioramenti apportati in termini di attività innovative sono: le richieste di brevetti, le richieste di marchi, la spesa in ricerca e sviluppo ed il personale impegnato in attività di ricerca e sviluppo (Lall, 2000; Yueh, 2009).

2. Struttura produttiva: le zone speciali svolgono un ruolo fondamentale nel processo di diversificazione dei prodotti esportati in particolar modo per moltissimi paesi in via di sviluppo che, prima della creazione delle zone, dipendevano esclusivamente dalle esportazioni di materie prime e beni primari. Grazie allo sviluppo di tali progetti questi paesi sono riusciti a mutare drasticamente la qualità delle merci commerciate con l'estero, arrivando ad esportare prodotti lavorati e, in alcuni casi, addirittura prodotti dell'industria elettronica (Lion, 2014). Chiaramente strutture produttive a basso costo con una forza lavoro ben qualificata è una destinazione attraente per gli investimenti esteri – questo è il caso della Repubblica Ceca – così come la diversificazione della struttura produttiva rappresenta uno degli scopi propri di una ridotta fiscalità all'interno delle ZES – questo è il caso della Spagna. Un aumento nel numero di attività economiche del 150% è stato registrato in Polonia nello studio di Jarosiński and Maśloch (Maslikhina, 2016), i quali sottolineano il passaggio da una economia pianificata ad una economia di mercato. Sia la formazione di capitale fisso lordo che il numero di unità locali sono stati dunque utilizzati per valutare la capacità delle ZES di attrarre gli investimenti ed accelerare lo sviluppo regionale (Cling et al., 2005; Frick et al., 2019). Un importante effetto economico della creazione delle ZES è l'impatto positivo che esse hanno avuto sui bilanci

delle aziende: le imprese hanno ottenuto i benefici maggiori dall'esenzione o dalla riduzione dell'imposta sul reddito societario, dall'esenzione dal pagamento dei dazi sulle importazioni, dall'abbattimento delle imposte dirette ecc. (Lion, 2014).

3. Occupazione e occupazione femminile: l'impatto delle zone in termini di genere, salari, diritti dei lavoratori e condizioni di lavoro nei paesi in via di sviluppo è uno dei principali temi di dibattito in letteratura (ILO, 2003). Le ZES come generatrici di posti di lavoro non hanno avuto un impatto uniforme a livello mondiale, poiché si è riscontrato che esse abbiano avuto un effetto marginale in molti paesi, mentre abbiano ricoperto un ruolo di maggiore rilievo dove il tasso di disoccupazione era molto alto (Lion, 2014). Nonostante siano stati compiuti molti passi in avanti riguardo il contrasto di pratiche antisindacali da parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e degli Stati ospitanti zone speciali al fine di migliorare le condizioni di lavoro, è comunque ampiamente riconosciuto che la competitività di quest'ultime nell'attrarre investitori si basa in gran parte sulla produttività della propria forza lavoro e sulle pratiche flessibili di gestione del lavoro (Perman & David, 2004). Difatti anche laddove le politiche nazionali sono coerenti con le norme internazionali, possono sussistere ampie discrepanze tra queste e la loro effettiva attuazione, in termini di mancanza di ispezione, di sindacati controllati dalle aziende, accesso limitato alle zone, disincentivazione di assemblee di lavoratori e via discorrendo (Madani & Bank, 1999a). In linea generale le ZES sono viste come strumenti importanti per la generazione di occupazione in quanto possono rappresentare l'unica alternativa in quei paesi con tassi di disoccupazione e/o sottoccupazione molto elevati (Kabeer, 2000). Per quanto riguarda le donne, le zone speciali possono costituire l'unica possibilità di lavorare e conseguire un adeguato livello di indipendenza economica (Caraway, 2007; Jayaweera, 2003); nei paesi in via di sviluppo la composizione settoriale a basso valore aggiunto e a manodopera intensiva che caratterizza le zone si presta difatti alla segmentazione del lavoro per genere rendendo possibile per le donne fuoriuscire dalle mura domestiche (Seguino, 2000). Tuttavia, allo stesso tempo, la segmentazione delle donne all'interno di industrie ad alta intensità di manodopera può risultare in una diminuzione dei salari femminili, limitando dunque il loro potere contrattuale (Sosnovskikh, 2017).
4. Dotazione infrastrutturale: il supporto infrastrutturale è la caratteristica principale delle ZES, in particolare nei Paesi in via di sviluppo. Una migliore dotazione infrastrutturale porterà sicuramente a un maggiore

impatto positivo sul territorio (Frick et al., 2019; Jauch, 2002). Infatti, infrastrutture scarse ed obsolete cui segue un mancato collegamento con l'apparato economico e produttivo locale, le possono rendere luoghi insospitati per le grandi imprese internazionali scoraggiando gli investitori e decretando dunque il fallimento di tali politiche. Infatti, affinché le ZES diventino catalizzatori per la trasformazione economica del paese ospitante è necessario che esse posseggano o siano collegate a punti infrastrutturali chiave come porti, ferrovie, autostrade, che posseggano o siano collegate mediante una buona logistica commerciale, che siano connesse alle risorse locali al punto di poterne sfruttare i vantaggi comparativi ed essere parte, nel proprio insieme, di una catena globale, concentrandosi non solo sull'export ma anche sul mercato interno. Tali infrastrutture dovrebbero essere create prima di attrarre investitori (Aggarwal, 2007; Wang, 2013) per evitare il rischio, già menzionato, di divenire un'enclave all'interno del paese ospitante. D'altra parte, può essere l'implementazione stessa di una ZES a fornire infrastrutture off-site (Pakdeenurit et al., 2014). I programmi nazionali devono dunque dotare le imprese che investono in tali zone speciali di un ambiente favorevole, riferendo dunque a buone infrastrutture, alla fornitura di energia, acqua, strade, ferrovie, telecomunicazioni. Le zone speciali possono essere così utilizzate per pilotare le politiche e le riforme atte al sostentamento dello sviluppo economico dei paesi ospitanti assicurando così che i benefici di cui godono le ZES possano essere resi disponibili, in un secondo momento, a tutta l'economia del paese.

5. Ambiente: la mancanza di monitoraggio e di capacità di imposizione da parte delle autorità nazionali e locali e di strutture e infrastrutture atte al trattamento dei rifiuti e delle sostanze inquinanti è uno dei principali pericoli legati all'instaurazione di ZES. Secondo Jauch (Jauch, 2002) vi è una cronica negligenza da parte delle ZES nei confronti degli standard ambientali minimi. Inoltre le zone più moderne sono concepite, strutturate e appositamente progettate in base alle esigenze del target di industrie ed imprese cui si rivolge; queste hanno record ambientali migliori grazie alle normative ambientali realizzate ed attuate specificatamente per le zone accompagnate da un'attuazione delle stesse più efficace, strutture pianificate per il trattamento dei rifiuti e la consapevolezza che un'efficace gestione dell'ambiente è un punto chiave di vendita per gli investitori. Sebbene le condizioni sociali ed ambientali possano essere gravi, non è sempre chiaro se esse siano o meno misurate in base agli standard dei paesi investitori o alle norme dei paesi ospitanti. Allo stesso tempo la letteratura include diversi studi

- specifici per paese che dimostrano per le Zone Economiche Speciali standard ambientali più elevati e una maggiore soddisfazione da parte dei lavoratori rispetto alle zone esterne la ZES specificando dunque che i risultati ottenuti da queste non sono necessariamente generalizzabili (Aggarwal, 2007; Madani, 1999). In particolare, l'UNCTAD evidenzia che sia le società con sede nelle SE che gli investitori dovrebbero intraprendere misure particolari contro l'inquinamento o il rumore eccessivo, o relative al trattamento delle acque e allo smaltimento dei rifiuti (UNCTAD, 2019).
6. Fattori di contesto: molti studi recenti sugli impatti e i benefici apportati dalle ZES inseriscono al loro interno la valutazione di fattori contestuali quali l'indice europeo di qualità istituzionale (EQI), che è un indice che misura la qualità istituzionale a livello regionale (Frick et al., 2019). Pakdeenurit et al. (2014) e Davies e Mazhikeyev (2019) includono nel loro studio, rispettivamente, una misura di coerenza e stabilità del governo e un indice sulla percezione della qualità delle istituzioni governative. Le ZES possono avere un impatto positivo anche sui bilanci dei governi i cui guadagni principali ottenuti derivano dalle imposte sul reddito personale degli stakeholder e dai dazi che le imprese pagano per rivendere i prodotti all'interno dei mercati nazionali del paese ospitante.
 7. Export e IDE: secondo la letteratura, l'aumento dei guadagni in valuta estera è uno dei principali benefici attesi dalle ZES ed è direttamente correlato al livello delle esportazioni; inoltre, l'attuazione delle ZES può consentire un aumento degli IDE annuali (Nazarczuk, 2018; Pradhan et al., 2013; Wang, 2013). Ciò accade dal momento in cui le imprese straniere fungendo da catalizzatori verso quelle nazionali e locali, pongono in essere la produzione e l'esportazione di una vasta gamma di prodotti (Johansson & Nilsson, 1997). Diretta conseguenza del livello di export è l'aumento dei guadagni in valuta estera, uno dei principali benefici attesi dalle ZES. In talune circostanze, come suggerito da alcuni autori (Healey & Lutkenhorst, 1989; Schrank, 2001), l'implementazione delle ZES apporta un aumento netto delle esportazioni rendendo possibile l'instaurazione di rapporti di subappalto tra imprese nazionali e internazionali operanti all'interno delle zone con conseguente aumento dei guadagni in valuta estera; tuttavia altri studi rilevano che il valore aggiunto e il livello di export delle zone è basso e statico nel corso degli anni se non addirittura negativo (De Armas & Jallab, 2002). Più recentemente, Zeng (2016b) ha concluso che le imprese straniere sono in grado di fornire alle imprese nazionali locali presenti all'interno delle zone speciali alti livelli di valuta estera, conoscenze e competenze pro-

fessionali di cui, in assenza di tali zone non avrebbero potuto beneficiare. Le zone economiche speciali svolgono un ruolo fondamentale nell'attrarre gli investimenti. Secondo Schrank (2001) esse, offrendo una logistica e una rete infrastrutturale accompagnate da buone politiche, compensano alcuni aspetti di un clima di investimento avverso. In Messico ad esempio l'implementazione delle ZES ha permesso una crescita di IDE annui contabilizzati dal 6% al 23%, in Cina essi rappresentano addirittura l'80% del totale degli IDE; tuttavia in altri paesi il ruolo svolto dalle ZES è stato meno centrale apportando aumenti nel flusso di IDE minimi se non nulli (De Armas & Jallab, 2002). Rodrik (2004) sostiene che alla base della creazione di una ZES vi sia la rimozione di quei vincoli critici per la crescita economica che impediscono la creazione di un ambiente imprenditoriale o la costruzione di infrastrutture abilitanti su tutto il territorio: in assenza di zone speciali risulterebbe dunque impossibile per le imprese e per gli investitori essere attratti da tali paesi. I governi nazionali utilizzano dunque le zone speciali come una modalità di attrazione per gli investimenti in quei settori ove non possiedono evidenti vantaggi comparati o come mezzo per aumentare il valore aggiunto delle proprie attività di produzione e di esportazione (Cirera et al., 2014).

In conclusione, se in molti paesi le ZES hanno riscosso un enorme successo, rispettando i propri obiettivi iniziali di attrazione di IDE, promozione dell'export o acquisizione di valuta estera, esse hanno anche riscontrato taluni limiti tendendo a divenire porzioni di territorio disgiunto dal resto del paese, molto similmente ad un'enclave all'interno dei paesi ospitanti, non collegandosi, se non in maniera molto superficiale, con l'economia locale e facendo troppo affidamento sugli inventivi fiscali da parte governativa.

Nel replicare in Italia il modello ZES è dunque opportuno tenere presenti i fattori che ne hanno decretato, nelle sue applicazioni precedenti, il successo o il parziale fallimento. Ad esempio, il contesto italiano differisce da quello Cinese per quanto concerne la protezione della proprietà privata e la concessione delle terre. L'Italia presenta poi svantaggi fiscali rispetto ad altri paesi UE ed extra-Europei prospettando il rischio che, in assenza di garanzie sulla durata prospettica delle principali agevolazioni fiscali ed amministrative, le ZES attraggano nuove imprese interessate prevalentemente a trarre vantaggi di breve periodo e pronte a delocalizzare la produzione una volta esauriti gli incentivi suddetti, oltre a sussistere rischi di infiltrazione criminale.

È quindi necessario che gli incentivi fiscali programmati siano destinati alle reali startup piuttosto che ad imprese create ad hoc. Inoltre, Wang (2013)

sottolinea la dipendenza dei risultati positivi da lui riportati dal controllo dei flussi migratori operato in Cina: se da un lato, quindi, la mobilità nazionale ed internazionale che caratterizza il contesto europeo potrebbe mitigare l'effetto sui salari degli aumenti di produttività generati dalle ZES, al contrario l'istituzione di queste ultime potrebbe contribuire ad arrestare il fenomeno di migrazione outgoing che connota il Mezzogiorno. Esiste, infine, il rischio che le ZES inducano il dirottamento di investimenti già programmati con la conseguente crescita di un'area e depressione di un'altra.

L'istituzione ponderata della ZES all'interno di strategie su territori in ritardo di sviluppo consente di generare risultati importanti in termini di competitività delle imprese, aumento dell'occupazione, capacità di export della manodopera locale e sviluppo degli investimenti esteri, non soltanto legati all'impianto di attività produttive nella Zona interessata (Pan & Ngo, 2016; Wang, 2013) contribuendo a creare un ambiente favorevole agli investimenti (Lipták et al., 2015).

Tuttavia, dunque, si può sostenere che l'istituzione della ZES non può automaticamente generare lo sviluppo di una regione, ma costituisce piuttosto un'opportunità da gestire mediante analisi che ne affrontino le possibili criticità di implementazione ed utilizzando un approccio che consideri l'implementazione della ZES uno degli strumenti di una più complessa ed articolata strategia di un recupero di uno svantaggio iniziale (Pigliucci, 2019).

Risulta evidente che il successo di questa politica richiede significativi investimenti infrastrutturali e la certezza rispetto alla durata dei vantaggi concessi alle imprese per garantire che i benefici si estendano a tutta la regione. Inoltre, se alcune ZES non hanno prodotto i risultati sperati ciò si deve allo scarso impegno degli Stati, a legislazioni inadeguate e/o confuse (Aggarwal, 2007). Senza un iniziale investimento importante in termini infrastrutturali e nelle funzionalità del territorio, le ZES perdono la loro capacità attrattiva, come è successo nel caso della Russia. In alcuni casi, le ZES possono peggiorare il contesto socio economico di un territorio, come è accaduto nelle zone cinesi nel momento in cui gli agricoltori hanno subito l'espropriazione forzata dei territori.

2. I vantaggi fiscali della ZES

di Menita Giusy De Flora e Maria Pia Nastri

Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

L'apertura verso dinamiche di rigenerazione territoriale, rese sempre più appetibili dalla previsione (tra l'altro) di vantaggi fiscali, rappresenta un tema di grande attualità ed interesse.

La dimensione interventista delle politiche pubbliche è evidente nelle esperienze di molti Paesi del mondo, in cui, sempre più spesso, si ricorre ad incentivi fiscali per stimolare determinate aree geografiche (in ritardo di sviluppo o in transizione) o attività economiche considerate meritevoli. Il fenomeno non riguarda soltanto i Paesi ultraperiferici o particolarmente deboli, poiché interessa anche grandi potenze mondiali come la Cina, ma anche altri ordinamenti non solo internazionali, come l'Uruguay, il Messico, il Marocco, ma anche europei, come la Spagna, il Portogallo, l'Olanda, la Polonia. Infatti, nonostante i vincoli di carattere europeo in materia di aiuti di Stato, il numero delle zone economiche speciali è fortemente cresciuto.

Nonostante il carattere promozionale, tali politiche sono state sempre viste con diffidenza dal legislatore italiano, con la conseguenza che l'Italia, fino all'intervento del D.L. n. 91/2017, era l'unico Stato (unitamente alla Grecia) a non avvalersi di tali strumenti, non beneficiando, quindi, delle loro potenzialità.

In generale, la creazione di una zona economica speciale dovrebbe garantire una serie di benefici e vantaggi economici per le imprese che intendono localizzarsi ed operare in quel territorio.

La modulazione degli strumenti di incentivo dipende (anche) dalla tipologia di zona economica speciale all'interno della quale essi si sviluppano. In relazione a tale aspetto, è possibile distinguere due categorie: le zone franche classiche, caratterizzate dall'esonero dei diritti di dogana e, a volte, da quello delle imposte indirette, per promuovere prevalentemente il commercio internazionale; le zone franche di eccezione, caratterizzate da altri tipi di agevolazioni fiscali (imposte dirette, tributi locali), vantaggi finanziari ed amministrativi per le imprese, nonché incentivi di natura economica e sociale. In tale contesto, si sviluppano soprattutto le zone economiche speciali.

Nel sottoparagrafo successivo, si realizzerà un'analisi comparata degli strumenti fiscali che possono incidere sulla creazione di una zona economica speciale.

2.1 Analisi comparata dei vantaggi fiscali nelle zone economiche speciali

Come in precedenza anticipato, le ZES sono, in generale, delle aree geografiche nell'ambito delle quali sono previsti degli incentivi a beneficio delle imprese che vi operano, attraverso strumenti che agiscono in un regime derogatorio rispetto a quelli vigenti per le ordinarie politiche nazionali.

Nell'Unione Europea, l'obiettivo fondamentale delle ZES è quello: di aumentare la competitività delle imprese che operano al loro interno; attrarre investimenti diretti soprattutto da entità straniere; aumentare le esportazioni; creare nuovi posti di lavoro e, in generale, rafforzare il settore produttivo attraverso la stimolazione della crescita industriale e dell'innovazione.

Le ZES, oltre ad offrire gli incentivi suddetti, possono declinarsi in modo diverso, originando forme e strumenti specifici di supporto, come si evince dalla seguente tabella.

<i>Tipo di zona</i>	<i>Obiettivo della creazione</i>	<i>Attività che realizza principalmente</i>	<i>Mercati</i>	<i>Esempi</i>
Zona di libero scambio (<i>Free Trade Zone</i>)	Aumentare il commercio	Deposito ed attività relative al commercio	Domestico e riesportazioni	Panama
Zona industriale di esportazione tradizionale (<i>Traditional Export Processing Zone - EPZ</i>)	Esportazione di prodotti	Produzione di prodotti che necessitano di mano d'opera intensiva, altri processi	Principalmente esportazioni	Pakistan
Zona industriale di esportazione ibrida (<i>Hybrid EPZ</i>)	Esportazione di prodotti	Produzione di prodotti che necessitano di mano d'opera intensiva, altri processi	Esportazioni e mercato domestico	Tailandia
Porto Franco (<i>Freeport</i>)	Sviluppo complessivo	Diverse	Esportazioni e mercato domestico	Giordania
<i>Enterprise Zone</i>	Rivitalizzare zone urbane	Diverse	Domestico	Chicago
<i>Single Factory EPZ</i>	Esportazione di prodotti	Produzione di prodotti che necessitano di mano d'opera intensiva, altri processi	Esportazioni	Messico

Tavola 1.2 – *Tipologie di Zone Economiche Speciali.*

Fonte: *elaborazione propria.*

In realtà, l'OCSE ha identificato quattro diversi tipi di Zone Economiche Speciali. In particolare:

- le "zone di libero scambio" (*free trade zone*), presso i porti e gli aeroporti, che offrono esenzioni parziali o totali sui dazi all'import o all'export dei beni che vengono riesportati;
- le "*export processing zone*", che agevolano la riesportazione dei soli beni che, lavorati in loco, assumono un significativo valore aggiunto;
- le "zone economiche speciali vere e proprie", che offrono un pacchetto variegato di incentivi, agevolazioni e semplificazioni amministrative alle imprese che decidono di stabilirvi la propria sede;
- le "zone speciali industriali", che limitano le agevolazioni ad un settore specifico (tessile oppure dell'ICT) per il quale costruiscono anche di infrastrutture specifiche.

Le ZES possono, in particolare, assumere i seguenti moduli:

- Parco industriale (IP), definito come aree sviluppate e suddivise in lotti sulla base di un piano generale che comprende infrastrutture, trasporti, servizi pubblici, con o senza unità produttive, in alcuni casi con servizi di uso comune a beneficio delle imprese;
- *Eco-Industrial Park* (EIP): comunità di imprese manifatturiere e di servizi alla ricerca di migliori prestazioni economiche e ambientali attraverso la collaborazione nella gestione di elementi come energia, ciclo dell'acqua, riciclaggio delle materie prime;
- *Technology Park* (TP): secondo l'*International Association of Science Parks* (IASP), riguarda organizzazioni gestite da soggetti specializzati, il cui scopo è promuovere la cultura dell'innovazione e la competitività delle imprese associate e delle altre istituzioni coinvolte;
- Zone di libero scambio (FTZ): aree delimitate prive di dazi e tasse che offrono strutture per lo stoccaggio e la distribuzione per il commercio, la trasbordo e la riesportazione;
- Distretto dell'Innovazione (ID): spesso sviluppati nelle aree urbane, possono essere definiti come un ecosistema di innovazione top-down costruito su modelli multidimensionali di innovazione volti a rafforzare la competitività delle aree interessate.

Ancorché non esista un'unica formula, si può, però, sostenere che quanto maggiore è il legame tra la zona speciale e l'economia domestica, maggiore sarà l'esito della zona stessa.

Secondo il *World Bank Group* (*The World Bank Group, Special Economic Zones, Performance, Lessons Learned, and Implications for Zones Development*, Washington, 2008), l'incremento delle ZES si è registrato a partire dagli anni '90, quando è maturata la consapevolezza che le stesse favoriscono la crescita dell'occupazione, ma anche del PIL nazionale, oltre che attirare investimenti diretti e generare maggiori esportazioni.

In particolare, sono state analizzate alcune delle più importanti zone economiche speciali del mondo, poiché, in tal modo, è possibile individuare quelle che possono essere considerate le *best practices* per l'attrazione degli investimenti delle imprese in cerca di nuove opportunità di sviluppo.

La prima moderna zona economica speciale è stata creata nel 1959 nell'aeroporto di Shannon (*Shannon duty-free Processing Zone*). La zona, la cui gestione è stata affidata ad un'agenzia di sviluppo regionale, prevede accordi doganali che consentono il differimento del pagamento dei dazi sui beni importati, nonché incentivi aggiuntivi rispetto all'ordinario regime fiscale in vigore in Irlanda, come esenzioni sull'IVA gravante sulle importazioni, anche

in relazione a materie prime e semilavorati, sempreché il 75% del prodotto finale sia destinato alle esportazioni. Le imprese insediate nella zona beneficiano altresì di aiuti finanziari a supporto di investimenti in ricerca e sviluppo ovvero nella formazione dei dipendenti. Per poter accedere alle agevolazioni, le imprese devono rispettare determinati requisiti e criteri, quali la creazione di nuova occupazione e l'orientamento alle esportazioni. Si è ritenuto opportuno realizzare preliminarmente un'analisi globale delle zone economiche speciali nel mondo per avere un quadro maggiormente completo.

Per realizzare la suddetta analisi, si è necessariamente fatto riferimento al lavoro svolto dal *World Bank Group* in precedenza citato data la limitata letteratura sul tema. Secondo tale lavoro, è possibile distinguere sei blocchi territoriali: America, Asia, Medio Oriente-Nord Africa, Europa Occidentale, Europa Centrale e dell'Est e Africa Subsahariana.

Di seguito, si realizzerà un approfondimento dei vantaggi fiscali previsti nei suddetti blocchi territoriali.

2.2 ZES nell'Africa Subsahariana

La maggior parte dei Paesi Africani ha iniziato ad utilizzare tale modalità tra gli anni '90 ed il 2000, ancorché i programmi per implementare la creazione delle zone economiche speciali furono attivati negli anni '70 (in particolare, si consideri la Liberia nel 1970, le Isole Mauritius nel 1971 ed il Senegal nel 1974).

1970	1980	1990	2000
Liberia	Djibouti	Burundi, Cameroon, Cape Verde, Equatorial, Guinea	Gabon, Cambia
Isole Mauritius	Togo	Ghana, Kenia, Madagascar, Malawi	Mali, South Africa
Senegal		Mozambique, Namibia, Nigeria, Rwanda	Zambia, Eritrea
		Seychelles, Sudán, Uganda, Zimbabwe	Mauritania, Tanzania

Tavola 1.3 – ZESE nell'Africa Subsahariana.

Fonte: *Farole* (2011).

La totalità delle zone africane sono gestite pubblicamente, salvo quelle del Kenya e del Ghana, caratterizzate, invece, da iniziative private.

La tipologia che prevale è quella della *Export Processing Zone* (EPZ) che coinvolge i settori tradizionali del tessile e dell'alimentare.

Storicamente, la maggior parte degli investimenti esteri diretti provenivano dall'Europa, ma, negli ultimi anni, si sono stabilite anche imprese provenienti dall'Asia. Il principale mercato per le esportazioni continua ad essere l'Europa, anche se si registra un incremento delle vendite con gli Stati Uniti.

Le zone speciali che risultano avere un esito maggiore (in termini di finalità e durata nel tempo) sono quelle delle Isole Mauritius, Kenia, Madagascar e Ghana. In altri Paesi, come Nigeria, Senegal, Malawi, Namibia e Mali, le suddette zone hanno registrato dei rendimenti non elevati per diverse cause: localizzazione non ottimale, mancanza di un Piano strategico, gestione non adeguata ed instabilità politica. In particolare, tali rendimenti sono derivati dalla limitata strategia e pianificazione, in quanto sono stati considerati settori nei quali gli Stati non avevano vantaggi competitivi. Si dubita anche dei programmi che hanno avuto successo attirando investimenti, creando occupazione e generando esportazioni, poiché si ritiene che la qualità degli investimenti e dell'occupazione creata non sia eccessivamente alta.

In Madagascar, è stata istituita una zona speciale nel 1990 che, come in precedenza anticipato, rappresenta uno dei pochi esempi di uno Stato di tale area dell'Africa che ha avuto un esito particolarmente positivo.

La legge del 13 agosto 1991, n. 91020, ha definito il campo di applicazione e gli incentivi fiscali offerti alle società che operano nelle zone speciali. In particolare, le imprese che intendono beneficiare di tali incentivi devono esportare almeno il 95% della loro produzione. È prevista un'esenzione totale sulle importazioni ed esportazioni. Dal punto di vista nazionale, è prevista l'esenzione sulle accise, mentre, dal 1997, le operazioni sono soggette ad IVA, ancorché possa essere successivamente richiesto il rimborso fornendo la prova dell'esportazione. Si tratta di una misura introdotta per limitare l'evasione fiscale e per impedire che le imprese che riforniscono il mercato locale beneficino dei vantaggi della zona speciale. Inoltre, è prevista la totale esenzione della tassazione degli utili per 2 anni per le società che si dedicano ad attività di agricoltura e pesca e per 4 anni per le società industriali e di servizi. Nei successivi anni, sono soggetti ad un'aliquota fissa del 10%, che è molto inferiore rispetto all'aliquota normale del 35%. Possono altresì beneficiare di una riduzione per nuovi investimenti, pari al 75% del costo del nuovo investimento. Infine, le società della zona speciale hanno un accesso speciale alle valute estere e totale libertà per il trasferimento di capitali.

Considerando, in particolare, la Nigeria, emerge che i vantaggi fiscali riguardano essenzialmente l'imposizione indiretta, poiché è prevista l'esenzione sulle importazioni di beni strumentali, macchinari, componenti, materie

prime ed elementi utilizzabili nella zone speciali, nonché un'esenzione sugli altri tributi sempre di natura indiretta.

Sono previsti altresì vantaggi in termini di: capacità di vendere la totalità dei prodotti nel mercato domestico; affitto gratuito del suolo per i primi 6 mesi; possibilità di far rientrare la totalità del capitale, benefici e dividendi.

Secondo il *World Bank Group*, nell'area considerata, si concentrerebbe tra il 3% ed il 4,5% del numero delle zone economiche globali, per cui l'Africa avrebbe un ruolo limitato nel mercato di tali zone per numero e fatturazione.

2.3 ZES in Medio Oriente e Nord Africa

Molti Paesi del Medio Oriente sono stati pionieri nello sviluppo delle zone economiche speciali. Infatti, l'Egitto, la Siria, l'Israele e la Giordania hanno stabilito delle zone gestite dal Governo tra il 1960 ed il 1970, quasi in coincidenza con quelle istituite nelle Filippine, Repubblica Dominicana, Corea e Cina.

La maggior parte delle zone situate nell'area considerata hanno la forma di *Free Trade Zones* e si dedicano maggiormente alle attività di scambio commerciale rispetto a quelle di trasformazione.

Il contributo economico delle zone speciali nei rispettivi mercati è stato molto limitato se si compara con quello delle zone asiatiche e dell'America latina, proprio a causa della concentrazione nelle attività di negoziazione rispetto a quelle di fabbricazione. Costituiscono un'eccezione le zone dell'Egitto e della Giordania che si dedicano alla fabbricazione di prodotti tessili.

Le zone economiche degli Emirati Arabi si sono notevolmente sviluppate negli ultimi anni ed, attualmente, sono tra quelle più importanti a livello mondiale. A titolo esemplificativo, si può considerare il *Dubai Multi Commodities Centre* per numero di imprese e volume e valore delle merci. Considerando la zona di Jafza a Dubai, i vantaggi fiscali si registrano nell'imposizione indiretta, in termini di esenzione sulle importazioni, ma anche nell'imposizione diretta, in quanto è prevista un'imposta sulle società pari a 0% per 50 anni (rinnovabili). La concessione può essere rinnovata dalle Autorità fiscali e non è esposta ad alcuna pressione fiscale sui dividendi distribuiti ai soci, persone fisiche o giuridiche. L'investitore straniero deve rispondere ai requisiti imposti dalla legislazione municipale e federale applicabile nella zona ed è tenuto a chiedere il rilascio da parte delle Autorità della zona di una licenza ad operare emessa in base alla tipologia delle attività esercitate. Anche l'imposta sui redditi è pari a 0%, così come non è prevista una tassazione sugli immobili e restrizioni al trasferimento dei profitti o rimpatrio del capitale.

Risultano altresì ulteriori vantaggi quali: la possibilità di far rientrare la totalità dei capitali; nessuna limitazione nell'utilizzo di altre monete, così co-

me nell'assunzione di lavoratori o tecnici stranieri; possibilità di ipotecare le installazioni per ottenere un finanziamento da banche o società finanziarie.

Un altro esempio significativo da considerare è il porto di Tanger Med in Marocco che è tra i maggiori hub del Mediterraneo per movimentazione di container e mezzi navali transitati ed è dotato, nella zona retroportuale, di una *Free Zone* strutturata.

La Zona rappresenta un progetto complesso, caratterizzato da una serie di attività industriali, ma anche di servizi e di commercializzazione, rivolte allo sviluppo delle imprese e del porto. Sono previsti una serie di agevolazioni, tra le quali: l'esenzione dalle imposte di registro e di bollo; l'esenzione dell'imposta sui brevetti e dalla tassa urbana per 15 anni; l'esenzione dell'imposta sul reddito delle società per 5 anni e, dopo, aliquota ridotta all'8,75% fino al 20 anno; l'esenzione fiscale sui prodotti azionari, azioni e proventi assimilati e sul rimpatrio di capitali; l'esenzione ai fini IVA per le merci che entrano nella zona; per alcuni settori, lo Stato può concedere aiuti finanziari per l'acquisto di terreni e la costruzione di unità produttive; riduzione del costo del lavoro permessa dal trattamento previdenziale per assunzioni e contratti di dipendenti.

2.4 ZES nell'Europa Centrale e dell'Est

Un caso che merita sicuramente di essere considerato è quello della Polonia, in quanto rappresenta uno dei Paesi europei con il maggior numero di zone attive. Esistono, infatti, 14 zone economiche speciali, istituite con la legge del 20 ottobre 1994, all'interno delle quali sono previsti diversi tipi di incentivi per le nuove imprese. L'operatività di tutte le zone economiche speciali attive fino al 31 dicembre 2020 è stata di recente prorogata fino al 31 dicembre 2026.

Si tratta di aree non abitate, ma destinate all'esercizio di attività economiche che possono godere di benefici fiscali e condizioni speciali.

Il principale beneficio derivante dall'insediamento in una zona economica speciale è costituito da una consistente esenzione delle imposte sul reddito, che può oscillare tra il 30% e il 50% a seconda di una serie di variabili, che trasforma tale Stato in una delle mete più ambite come sede degli investimenti a capitale estero. Le imprese devono, però: realizzare un investimento minimo di 100.000 euro; la durata minima dell'investimento deve essere di 5 anni; mantenere per almeno 5 anni i posti di lavoro creati.

Il suddetto beneficio non è, tuttavia, isolato, in quanto si affiancano ad esso: la possibilità di ottenere lotti di terreno a prezzi favorevoli; sgravi fiscali sulla tassazione immobiliare, sulle tasse sui mezzi di trasporto e sui dazi doganali; incentivi all'occupazione; complessiva assistenza durante l'intero processo dell'investimento; procedure semplificate, possibilità di ottenere aiuti per ridurre le spese correnti non collegate agli investimenti iniziali. L'intensità

degli aiuti può dipendere da diversi elementi, quali la localizzazione dell'investimento; l'ammontare dell'investimento o degli oneri per l'assunzione di nuovo personale per un periodo di 2 anni; la dimensione dell'impresa. Inoltre, gli investitori internazionali possono contare su limitati costi di produzione e di distribuzione, nonché su un facile accesso ai mercati dei Paesi dell'Est.

Esiste, in generale, un considerevole coinvolgimento pubblico nella loro gestione, così come si registra nelle ZES istituite in Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia e Slovenia.

Considerando la Russia, emerge che le ZES sono delle aree istituite a livello sia federale che regionale mediante l'approvazione della legge 116- FZ del 22 luglio 2005, entrata in vigore il 1 gennaio 2006. Le ZES beneficiano di una serie di esenzioni ed agevolazioni, ma le imprese sono, però, sottoposte al vincolo di attuazione di importanti investimenti in tali zone. In particolare, è prevista: l'esenzione dal pagamento dei dazi doganali e dell'IVA sui macchinari importati, sui componenti di importazione e di tutte le merci, anche di provenienza russa, impiegate nel processo produttivo; possibilità di iscrivere in bilancio il periodo di ammortamento accelerato (3 anni in luogo di 5); la tassazione ridotta degli utili a partire dal primo anno in cui l'impresa consegue un risultato economico positivo; l'esenzione per i primi 5 o 10 anni (a seconda del tipo di zona) dall'imposta sugli immobili e terreni iscritte tra le attività immobilizzate, a condizione che la proprietà sia stata acquisita o creata ai fini della conduzione dell'attività nella ZES, si trovi all'interno del territorio della ZES e sia effettivamente utilizzata nell'attività della ZES; l'esenzione della tassa sui trasporti; la possibilità di iscrivere in bilancio almeno il 70% delle spese promozionali e di ricerca (limitatamente alle ZES tecnologiche e scientifiche); riduzione del 50% della tassa sociale unica sulla forza lavoro (dal 30 al 15%) per le ZES tecnico-scientifiche; costo inferiore rispetto a quello praticato a livello nazionale per utenze energetiche e dei servizi; regime doganale che consente ai residenti di non pagare dazi doganali all'atto dell'importazione delle merci o dei componenti (esclusione dei beni prodotti nei Paesi dell'Unione Doganale con Bielorussia e Kazakistan).

Si consideri altresì la Lettonia che rappresenta, per i Paesi dell'Europa occidentale, la principale porta di ingresso verso i Paesi Baltici. Tra i benefici fiscali previsti per imprese operanti nella zone speciali si segnala una riduzione pari all'80% dell'imposta sulle società, delle ritenute sui dividendi e sull'imposta immobiliare. Inoltre, le operazioni sono, generalmente, soggette ad un'aliquota IVA pari a 0%.

2.5 ZES in America

Le zone di libero scambio hanno una lunga tradizione in America Latina, in quanto alcune risultano già stabilite all'inizio del XIX secolo. Per

esempio, le FTZ di Colonia e Nueva Palmira in Uruguay sono state create nel 1923.

La maggior parte degli Stati ha redatto la sua attuale legislazione negli anni '90, ancorché, dal 2010, si sono svolte molteplici attività per modificare ed espandere le zone esistenti, così come per favorire nuove zone, considerate motori per la crescita economica e per la creazione di occupazione.

Attualmente, si registrano quasi 500 ZES, che ospitano oltre 10.000 imprese e che impiegano circa 1 milione di persone. Le ZES si trovano in quasi tutte le economie dell'America centrale e del Sud America, tranne in Suriname e Guyana.

In Messico, le zone speciali sono localizzate in Lázaro Cardenas, Coahuila de Zaragoza y Puerto Chiapas. Uno dei benefici fiscali previsti è rappresentato dalla riduzione per le imprese che operano all'interno di una ZES del 100% dell'imposta sul reddito per i primi dieci esercizi fiscali ed una riduzione pari al 50% nei successivi cinque esercizi fiscali

Un altro beneficio fiscali consiste nell'applicazione di un'aliquota IVA pari a 0% sugli acquisti realizzati nel territorio dello Stato dall'impresе operanti nella ZES. Ne deriva, pertanto, che non si applica l'IVA sia alle operazioni realizzate all'interno della ZES, sia alle cessioni ad altre zone speciali.

Inoltre, per migliorare le capacità dei lavoratori all'interno delle ZES, è previsto una detrazione ulteriore del 25% del costo sostenuto per realizzare il suddetto miglioramento delle capacità dei lavoratori.

E' altresì previsto un credito di imposta per i primi 15 esercizi fiscali per le imprese che decidono di svolgere un'attività all'interno della ZES attraverso uno stabilimento, una agenzia, uno succursale o, in generale, attraverso qualsiasi luogo deputato allo svolgimento di un'attività di impresa.

In Uruguay, le imprese operanti in una zona speciale beneficiano di una totale esenzione da tutti i tributi nazionali, creati o che saranno creati, anche per quelli per i quali la legge non prevede espressamente l'esenzione. Pertanto, l'esenzione concerne sia le imposte dirette, sia indirette, ed, in particolare: *l'Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE)*; *l'Impuesto al Patrimonio (IP)*; *l'Impuesto al Valor Agregado (IVA)*; *l'Impuesto Especifico Interno (IMESI)*; *l'Impuesto al Control de las Sociedades Anónimas (ICOSA)*. Non saranno, però, considerati esenti i dividendi o benefici corrisposti a persone fisiche o giuridiche domiciliate all'estero, quando sono tassati nello Stato del domicilio del titolare ed esiste un credito di imposta nello stesso Stato per il tributo pagato. Inoltre, tutti i beni, servizi, merci, materie prime, di qualsiasi origine, introdotti o provenienti dalla zone speciali, saranno esenti da tutti i tributi.

Nel caso della Colombia, vi sono delle restrizioni previste nel Codice Tributario Colombiano in materia di IVA e produzione nazionale. La Colombia

è membro del WTO e, pertanto, deve conformarsi con determinati impegni al fine di non ostacolare i normali flussi commerciali.

I benefici riguardano l'imposizione diretta, l'IVA ed i tributi doganali. È, però, necessario che siano rispettati determinati requisiti, come, per esempio, garantire la realizzazione di investimenti nei limiti quantitativi indicati dalla legge, oltre che è necessario che si producano posti di lavoro. In particolare: è prevista un'aliquota per l'imposta sul reddito pari al 20%; le operazioni che hanno ad oggetto merci introdotte nella zona speciale sono esenti dall'IVA e dai dazi; le esportazioni beneficiano dei vantaggi previsti dagli Accordi Commerciali stipulati dallo Stato. E' altresì possibile che siano previste riduzioni delle aliquote dei tributi locali previste per incentivare l'occupazione.

Anche in Brasile sono previste agevolazioni fiscali sia nell'imposizione diretta che indiretta. Tali agevolazioni devono rispettare il principio di legalità, in virtù del quale la concessione viene, in linea generale, disposta per legge, nonché il principio di uguaglianza, in base alla quale lo Stato non può discriminare indebitamente i contribuenti. Inoltre, norme sui benefici fiscali sono contenute anche nella Legge sulla Responsabilità Tributaria (Legge n. 101/2000). In particolare, le imprese che si trovano nella zona franca di Manaus godono di esenzioni fiscali e doganali, quali: riduzione dell'Imposta di Importazione (II); esenzione totale dell'Imposta sui Prodotti Industrializzati (IPI); riduzione dell'Imposta sul Reddito (IR), a condizione che l'utile sia reinvestito; credito incentivo dal 55% al 100% nell'ICMS (equivalente dell'IVA), ma con obbligo di contribuzione per supportare determinati settori, quali il turismo, la ricerca e lo sviluppo.

Nel 2018, in Costa Rica è stata emanata una legge che ha riformato il sistema fiscale, in quanto ha previsto l'introduzione dell'IVA in luogo dell'imposta sulle vendite. Ancorché sia stata mantenuta l'esenzione per le imposte sulla società per le imprese operanti nella zona speciale, tale esenzione è controversa, poiché lo Stato sta attraversando una grave crisi fiscale. Quindi, le imprese che operano nelle zone speciali possono beneficiare di: esenzione totale sui dazi doganali per l'importazione di materie prime, semilavorati, parti e componenti; esenzione totale dalle tasse all'esportazione associate all'esportazione o riesportazione dei beni prodotti e dei macchinari coinvolti nel processo produttivo; esenzione totale dal pagamento delle tasse sui consumi e sulle vendite; esenzione totale dalle imposte sul reddito per i primi otto anni di attività; procedure facilitate per quanto concerne gli investimenti, gli adempimenti doganali e le operazioni commerciali.

In ogni caso, Argentina, Brasile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Messico, Paraguay, Perù e Uruguay stanno modificando le loro strategie per rendere più favorevoli ed attrattive le zone speciali.

2.6 ZES in Asia

L'Asia ospita tre quarti di tutte le ZES del mondo la cui natura e storia variano notevolmente tra di loro, data la diversità delle caratteristiche socio-economiche dei territori coinvolti.

In Cina, tra le *Free Trade Zone* (FTZ), è possibile considerare: quelle di Shenzhen, Zhuhai e Shantou nella provincia del Guangdong; quella di Xiamen, nella provincia del Fujian; quella coincidente con la provincia dell'Hainan. Sono state create quattro nuove FTZ all'interno della municipalità di Tianjin, delle province del Guangdong, Fujian e Shanghai. Inoltre, dal 1 marzo 2015, la FTZ di Shanghai è stata ulteriormente allargata, includendo il distretto finanziario di Lujiazui.

Le stesse si caratterizzano, tra l'altro, per speciali incentivi fiscali per gli investimenti stranieri ed una maggiore indipendenza per la gestione della attività legate al commercio internazionale.

La politica generale in materia di incentivi fiscali è determinata dal Consiglio di Stato, allo scopo di attrarre maggiori investimenti per rilanciare l'economia locale. Tale incentivi possono assumere la forma di rimborsi di tributi corrisposti ai governi locali in base alla ripartizione delle competenze tra lo Stato e le articolazioni locali. Si tratta di incentivi che incidono sia sull'imposizione diretta, prevedendo una riduzione dell'imposta sulle società, sia sull'imposizione indiretta, in quanto riducono il carico dell'IVA e dei dazi doganali. Per esempio, dal 1 gennaio 2008, le nuove imprese *high-technology* situate nella nuova zona di Shanghai Pudong potranno beneficiare di un'esenzione dall'imposizione diretta per 2 anni e, successivamente, di una riduzione del 50% per tre anni della corrispondente aliquota (che sarà, quindi, pari a 12,50%), sempre che le imprese completino gli adempimenti richiesti dalla legislazione.

In India, il governo centrale ha annunciato la creazione di ZES nel 2000, per formulare, nel 2005, una politica denominata "*SEZ Act*", per la creazione delle ZES (o SEZ), intese come aree speciali per la promozione delle esportazioni.

Le ZES speciali in India sono: Kandla e Surat (Gujarat); Cochin (Kerala); Santa Cruz (Mumbai–Maharashtra); Falta (Bengala Occidentale); Chennai (Tamil Nadu); Visakhapatnam (Andhra Pradesh); Noida (Uttar Pradesh).

Lo Stato garantisce ai soggetti che operano all'interno di queste zone diverse agevolazioni, ricalcando il modello adottato in Cina. Tra le agevolazioni fiscali è possibile considerare: l'esenzione dai dazi doganali e accise; totale esenzione fiscale dell'imposta sulle esportazioni; il 50% per i successivi 5 anni e il 50% degli utili reinvestiti delle esportazioni per i successivi 5 anni; l'esenzione dalla tassa minima alternativa, dall'imposta sui dividendi di distribu-

zione, dall'imposta sui servizi e dal *Central Sales Tax* (CST) sull'acquisto di beni tra Stati.

Considerando il Kazakistan, sono state create 10 ZES il cui obiettivo è quello di attrarre investimenti e sviluppare l'uso di nuove tecnologie, riconoscendo particolari vantaggi fiscali. Per esempio, nell'*Innovation Technology Park* nella zona di Almaty, le imprese non devono sopportare il pagamento delle imposte sul reddito, sulla proprietà e sui terreni.

Infine, il porto di Khorgos, inaugurato nel 2015, costituisce il principale snodo commerciale euroasiatico, dato che rappresenta la porta di accesso della Cina in Asia Centrale, oltre che sono presenti importanti arterie ferroviarie e stradali. Le condizioni finanziarie e fiscali sono particolarmente vantaggiose, in quanto è previsto che l'importazione delle merci sul territorio delle ZES sia esente da dazi doganali, sia soggetta ad un'imposizione dell'IVA ad aliquota zero, oltre che sono riconosciute particolari condizioni per le merci esportate dal territorio delle ZES.

2.7 ZES in Europa Occidentale

Gli Stati membri dell'Unione Europea sono liberi di istituire e modificare zone economiche speciali, ma devono però conformarsi alle condizioni previste dai differenti strumenti in materia di aiuti di Stato. Gli Stati membri che intendono istituire ZES per promuovere lo sviluppo regionale devono, quindi, accertarsi che tali zone siano all'interno delle regioni assistite dalla carta degli aiuti regionali e che eventuali incentivi fiscali o altre agevolazioni concessi all'interno della ZES siano conformi alle disposizioni in materia di aiuti di Stato a finalità regionale come disciplinato dal Regolamento generale di esenzione per categoria e degli Orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale.

Gli orientamenti europei statuiscono che «per valutare se una misura di aiuto notificata possa essere considerata compatibile con il mercato interno, la Commissione analizza in generale se la progettazione della misura di aiuto garantisce che l'impatto positivo dell'aiuto verso un obiettivo di interesse comune superi la sua potenziali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza».

La comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato dell'8 maggio 2012 emanata dalla Commissione Europea ha richiesto l'identificazione e la definizione di principi comuni applicabili alla valutazione della compatibilità di tutti gli aiuti effettuati dalla Commissione. In particolare, la Commissione prenderà in considerazione un aiuto compatibile con il Trattato solo se soddisfa i seguenti criteri:

- il contributo deve mirare ad un obiettivo di interesse comune conformemente all'art. 107, paragrafo 3, del TFUE;

- la misura di aiuto di Stato deve essere indirizzata verso una situazione in cui gli aiuti possono produrre un miglioramento sostanziale che il mercato non è in grado di fornire;
- la misura di aiuto proposta deve essere uno strumento politico adeguato per conseguire l'obiettivo di interesse comune;
- l'aiuto deve produrre un effetto di incentivazione per le imprese;
- l'aiuto deve essere proporzionale;
- gli effetti negativi dell'aiuto devono essere sufficientemente limitati, in modo che il saldo complessivo della misura sia positivo;
- la misura deve essere trasparente.

Si può considerare, in particolare, l'isola di Madeira, la cui posizione periferica e le particolari condizioni economiche, hanno permesso l'adozione di una serie di strumenti agevolativi finalizzati a consentire il raggiungimento di un livello di sviluppo paragonabile a quello degli Stati dell'Europa continentale. Per conseguire tale obiettivo, è stata inizialmente istituita, nel 1980, una *Free Trade Zone* (FTZ) caratterizzata da una serie di particolari agevolazioni che si sono potute mantenere in virtù di specifici accordi, data la necessità di favorire il graduale superamento delle condizioni di ritardo nello sviluppo socio-economico dello Stato. Le società che operano nella zona speciale beneficiano di una aliquota ridotta dell'imposta sulle società, oltre che è prevista l'esenzione per l'imposta sul trasferimento di proprietà, l'imposta sul reddito da investimenti, l'imposta di bollo, le ritenute su dividendi e interessi a condizione che siano collegate ad attività comprese nell'oggetto sociale; le imposte locali. Inoltre, sono previsti rilevanti vantaggi anche nel settore dei dazi doganali. Infatti, sono esenti da dazi di importazione al momento della loro immissione nel mercato dell'Unione Europea le materie prime ed i prodotti semilavorati importati nella zona speciale se destinati alla trasformazione in loco in nuovi prodotti, poiché sono considerati europei fin dall'origine. Per beneficiare degli incentivi previsti, gli operatori devono, però, creare almeno cinque posti di lavoro durante i primi sei mesi di attività, nonché effettuare un investimento minimo in immobilizzazioni pari a 75.000 euro per i primi due anni di attività.

Nelle isole dell'arcipelago delle Canarie è stata prevista, dal 1994, una zona speciale (ZEC) caratterizzata da bassa tassazione rispetto al territorio nazionale, per i soggetti che operano all'interno della stessa. Il regime della ZEC è stato riformato nel 1995, attraverso l'introduzione anche di nuove agevolazioni fiscali, tra le quali la previsione del pagamento per i soggetti ZEC delle imposte spagnole sul reddito delle società, con aliquota ridotta al 4%. La

vigenza della ZEC è stata prorogata fino al 2026, con la possibilità di presentare richiesta di autorizzazione nell'ambito della ZEC sino al 31 Dicembre 2020.

In Olanda, la concessione di agevolazioni fiscali nel settore delle fiscalità indiretta è limitata dal diritto dell'Unione Europea. Tra gli incentivi previsti si segnala che il deposito temporaneo, il deposito doganale ed il regime di perfezionamento attivo possano godere della sospensione dei dazi all'importazione e dell'IVA, così come è prevista un'aliquota zero ai fini IVA per le forniture di merci immagazzinate in un deposito IVA.

Anche per gli incentivi fiscali per le imposte dirette è necessario rispettare il diritto europeo, soprattutto in termini di divieto di aiuti di Stato e di libertà fondamentali. Tali incentivi si applicano alla tecnologia, agli investimenti ed ai tributi comunali sugli immobili nelle città più grandi (città con oltre 100.000 abitanti), in seguito ad una delibera del Consiglio comunale che decide se l'esenzione fiscale deve essere eseguita in una determinata area perché identificata come "chance zone".

L'esenzione specifica della tassazione dei porti marittimi è stata, invece, abolita dal 1 gennaio 2017.

2.8 Considerazioni

Dall'analisi compiuta si percepisce il ruolo di un'attenta valutazione ed implementazione degli strumenti fiscali che possono modificare o addirittura eliminare il carico fiscale dei soggetti che operino nelle zone economiche speciali.

La finalità della previsione di agevolazioni fiscali è quella di realizzare una politica basata su fattori di sviluppo che utilizzino sia strumenti regionali, sia nazionali, nel rispetto, ovviamente, dei vincoli che promanano dall'ordinamento europeo e considerando anche le esperienze di altri Stati. La valutazione di altre esperienze dovrà, però, considerare le peculiarità di ciascun ordinamento giuridico, perché, alcuni principi possono costituire un ostacolo all'introduzione di strumenti adottati, invece, in altri ordinamenti.

In altri termini, l'istituzione ed il funzionamento delle zone economiche speciali sono influenzate dall'esistenza di vincoli giuridici nazionali, sovranazionali ed internazionali.

I vincoli giuridici nazionali derivano dai principi sanciti dalla Costituzione di ciascuno Stato e concernono, in particolare: il principio di uguaglianza, il principio dello stato di diritto, il principio di proporzionalità e la *good governance* fiscale.

Qualsiasi deviazione dal principio di uguaglianza deve rinvenire la sua base giuridica in una o più disposizioni specifiche della Costituzione. In

questo modo, si evitano forme di tassazione arbitraria e le decisioni di politica fiscale risultano in linea con i requisiti costituzionali. Ne deriva altresì che gli incentivi fiscali sono potenzialmente incompatibili con la corretta interpretazione ed applicazione dei vincoli giuridici nazionali, quando comportano per il contribuente un obbligo di contribuire alle spese pubbliche che non rispetta i principi enucleati nella Costituzione.

Inoltre, esistono forti vincoli giuridici sovranazionali che proteggono la concorrenza all'interno dell'Unione Europea. Pertanto, ancorché gli Stati possono istituire zone economiche speciali e prevedere degli incentivi per renderle maggiormente appetibili, questi sono obbligati a rispettare i vincoli che provengono dall'ordinamento europeo, tra i quali, come in precedenza evidenziato, il divieto di aiuti di Stato ed il rispetto delle libertà fondamentali.

Infine, gli Stati devono anche considerare i vincoli internazionali previsti principalmente per contrastare i fenomeni di doppia imposizione e di doppia non imposizione.

Dall'analisi compiuta è emerso che, nonostante i suddetti limiti nazionali, sovranazionali ed internazionali, gli Stati cercano di istituire le zone speciali garantendo la fruizione di incentivi sia nel settore delle imposte dirette, sia in quello delle imposte indirette. A tal riguardo, possono essere considerate come migliori pratiche le seguenti zone: Shannon duty-free Processing Zone, l'isola di Madeira e la Polonia.

3. La letteratura su policy network e modelli di governance¹

di Alessia Berni, Luigi Moschera

Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Il presente paragrafo mira a fornire un quadro di riferimento entro cui inserire lo strumento delle zone economiche speciali, descrivendo le relazioni inter organizzative e le forme di collaborazione tra istituzioni accademiche, organizzazioni industriali, ricercatori, responsabili politici e attori istituzionali che partecipano a un progetto comune per favorire lo sviluppo regionale. L'obiettivo è quello di fare il punto sullo stato dell'arte delle Zone Economiche Speciali (ZES) partendo dagli obiettivi e dalla diffusione delle stesse nel mondo, per poi analizzare i principali modelli di governance.

¹ Il presente paragrafo è frutto della riflessione congiunta di tutti i membri del gruppo di ricerca dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (Mariarosaria Carillo, Floro Ernesto Caroleo, Luigi Moschera, Rocco Agrifoglio, Alessia Berni, Luca Pennacchio, Elvira Ciociano, Alessandro De Iudicibus, Amirreza Kazemikhasragh, Riccardo Staffa).

La performance della ZES può essere condizionata non solo dal tipo di governance adottata, ma anche dalle politiche per il lavoro adottate nell'area speciale. Osservando le esperienze di aree speciali realizzate nel mondo, si possono evidenziare punti di forza e criticità dei modelli di governance, delle politiche e delle azioni adottate per affrontare le problematiche del mercato del lavoro delle aree in cui le ZES sono insediate e/o finalizzate alla crescita dell'occupazione. Tale analisi, come accennato nel paragrafo precedente, è utile per la progettazione eventuale di interventi specifici nella ZES campana: sebbene le esperienze e i contesti esaminati siano diversi tra loro e apparentemente distanti dal contesto campano, molte problematiche e peculiarità sono simili.

Le forme di collaborazione e le relazioni tra attori pubblici e privati sono cruciali per creare valore, per promuovere lo sviluppo regionale e consentire la crescita economica. Per questa ragione i responsabili politici si attivano per promuovere progetti che stimolino l'innovazione e facilitino la creazione e la diffusione della conoscenza. In un ambiente altamente competitivo, gli attori istituzionali s'impegnano per fornire procedure e strumenti utili per sviluppare il mercato internazionale ed economico. In quest'ottica la ZES è regolarmente utilizzata come strumento di sviluppo e di crescita economica, specialmente nei paesi in via di sviluppo.

Negli ultimi anni è aumentata l'attenzione di studiosi e ricercatori al tema dello sviluppo di zone economiche speciali (ZES) come strumento utile per aumentare gli investimenti, stimolare l'occupazione e la crescita economica attraverso incentivi fiscali e benefici economici (Akinci & Crittle, 2008). L'esperienza internazionale suggerisce che le relazioni tra attori istituzionali diversi (governo nazionale e locale, agenzie, organizzazioni pubbliche e private etc.) sono fondamentali per creare innovazione, aumentare lo sviluppo e migliorare la competitività (Sun & Cao, 2018). Da un lato, la maggior parte degli studi si concentra sull'impatto economico della ZES; d'altra parte, un numero minore di studi tende ad investigare l'effetto di altre caratteristiche (ad esempio la gestione, la governance, il ruolo degli attori, il quadro istituzionale etc.) sul successo di queste aree speciali. Per questo motivo, è interessante studiare il ruolo degli attori e il meccanismo di governance all'interno della rete sin dalla sua nascita.

Zone economiche speciali: obiettivi e definizioni

Il numero di ZES è in rapida crescita. Sebbene il primo tipo di zone franche sia stato istituito intorno al 1700, negli ultimi 20 anni il numero zone economiche speciali è aumentato in tutto il mondo. Nel 1997, infatti, se ne contavano 845 in 93 paesi, nel 2016 circa 4.500 in 135 paesi e di queste, il 43% localizzate

in Asia e il 20% in Europa. Nel 2019 il numero delle ZES è ancora in crescita, si contano infatti 5383 ZES nel mondo, di cui il 75.2% concentrate nella sola Asia (UNCTAD, 2019).

<i>Regione</i>	<i>Nr totale ZES</i>	<i>%*</i>	<i>Nr ZES in attivazione</i>	<i>Nr ZES pianificate</i>
Paesi sviluppati	374	0,10%	5	
Europa	105	2,00%	5	
Nord America	262	4,90%		
Paesi in via di sviluppo	4772	88,60%	451	502
Asia	4046	75,20%	371	419
Est Asia	2645	49,10%	13	
Cina	2543	47,20%	13	
Sud-Est Asia	737	13,70%	167	235
Sud Asia	456	8,50%	167	184
India	373	6,90%	142	61
Ovest Asia	208	3,90%	24	
Africa	237	4,40%	51	53
America Latina e Caraibi	486	9,00%	28	24
Economie in transizione	237	4,40%	18	5
MONDO	5383	100%	474	507

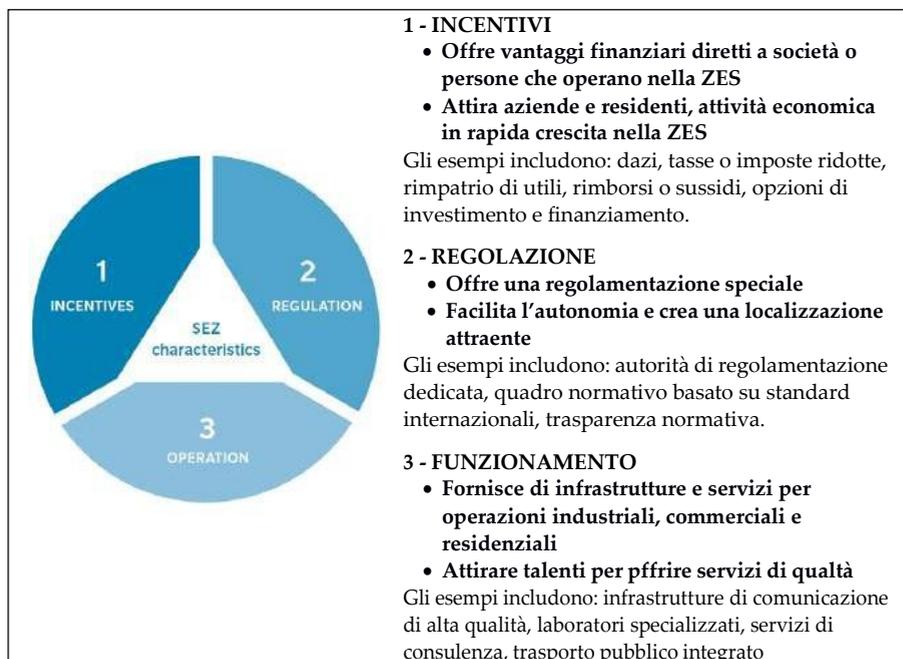
* percentuale sul totale "Mondo"

Tavola 1.4 – Numero di Zone Economiche Speciali, per regione (2019).

Fonte: elaborazione su dati UNCTAD, 2019.

Come già accennato, la finalità delle ZES è quella di sostenere la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi che consentano lo sviluppo, in alcune aree specifiche, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese.

In estrema sintesi è possibile suddividere in tre ambiti le caratteristiche che, ridefinite in modo diverso rispetto a quelle ordinarie, determinano una Zona Economica Speciale.



Fonte: *adattato da Oliver Wyman, Xiangming C., 2018.*

Di seguito si sintetizzano i vantaggi principali legati alla creazione di zone economiche speciali: benefici economici “diretti” e “indiretti”.

<i>Benefici economici diretti</i>	<i>Benefici economici indiretti</i>
Generazione di nuova occupazione	Aggiornamento delle competenze
Crescita delle esportazioni	Trasferimento e innovazione tecnologica
Aumento delle entrate dello Stato	Diversificazione delle esportazioni
Aumento investimenti diretti stranieri	Miglioramento dell'efficienza delle imprese locali
Aumento delle entrate in valuta estera	Sviluppo urbano e regionale
	Miglioramento cluster industriali

Tavola 1.5 – Zes: benefici diretti e indiretti.

In letteratura la terminologia per definire il concetto di zone economiche speciali è molto ampia ed eterogenea, in termini generali, esse rappresentano aree geografiche designate all'interno di un paese, in cui l'attività commerciale è soggetta a regole diverse da quelle prevalenti nel resto dell'economia. Sono aree caratterizzate da incentivi o benefici economici per gli attori che decidono di localizzare lì la propria attività (Farole, 2011; Zeng, 2016). Il concetto di base della ZES è ampio e può comprendere alcune delle caratteristiche specifiche di seguito elencate:

- a) un'area delimitata geograficamente di solito fisicamente protetta;
- b) una singola direzione o amministrazione;
- c) offre vantaggi agli investitori fisicamente all'interno della zona
- d) ha un'area doganale separata (dazio senza benefici) e procedure semplificate (Akinci & Crittle, 2008; Farole, 2011).

Inoltre, in queste zone vige un regime combinato di strumenti, agevolazioni e semplificazioni amministrative, spesso in deroga rispetto alla legislazione vigente nel territorio nazionale, istituito per rendere la ZES appetibile per gli investitori esterni (Unido, 2015).

In particolare, nell'ordinamento italiano, la definizione in senso stretto di Zona Economica Speciale (ZES) fa riferimento a un'area con delle caratteristiche specifiche. Secondo il testo coordinato del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91 «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno», per ZES si intende “una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, (sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)). Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa”. Ai fini della descrizione delle Zes è utile una rassegna sintetica delle diverse definizioni delle varie tipologie di zone.

Zona Economica Speciale (ZES)

La Zona economica speciale è, come già detto, un'area geograficamente limitata in cui vige un regime combinato di strumenti, agevolazioni e semplificazioni amministrative, sovente in deroga rispetto a quelli vigenti sul restan-

te territorio nazionale, istituito per rendere la ZES appetibile per gli investitori esteri (Akinci & Crittle, 2008; Unido, 2015).

Zone di libero scambio o Free Trade Zones (FZ)

Tra le prime forme storicamente rilevate di zona speciale, quella di libero scambio è anche la più diffusa. È un'area relativa ad aeroporti e porti, esenti da dazi doganali, di estensione minore ai 50 ettari, generalmente amministrata direttamente o indirettamente dall'autorità portuale e insediata nei principali nodi di trasporto. Talvolta sono delimitate fisicamente dall'area residua del porto, in virtù del regime speciale di dazi doganali rispetto al territorio nazionale. Le attività sono limitate a processi relativi al commercio (magazzinaggio, stoccaggio, vendita) e operazioni di elaborazione (imballaggio, etichettatura, controllo di qualità, smistamento). Ne costituisce un esempio la Colon Free Zone di Panama (Akinci & Crittle, 2008) o alcune delle zone istituite in Iran o negli Emirati Arabi Uniti.

Zone di esportazione o Export Processing Zones (EPZ)

Aree in cui vi sono incentivi e agevolazioni speciali per le attività manifatturiere e ad esse connesse, rivolte principalmente a mercati esteri, di estensione minore ai 100 ettari. Offrono alle imprese condizioni di libero scambio e un ambiente normativo meno restrittivo e non è necessario che insistano su un porto o aeroporto. A partire dagli anni '90 del secolo scorso, le attività insediate in queste zone hanno subito una notevole diversificazione ed espansione. Possono assumere due forme:

- quella tradizionale, in cui l'area interna alla zona è esclusiva per le imprese orientate all'esportazione concesso in licenza secondo un regime speciale dell'EPZ.
- quella ibrida, in cui vi è una zona aperta a tutte le imprese, indipendentemente dalla loro propensione all'esportazione, e una zona separata e riservata ad imprese esportatrici, registrate presso la zona speciale.

Un esempio tradizionale è la zona di esportazione di Shannon in Irlanda o di Karachi in Pakistan (Akinci & Crittle, 2008).

Zone di libera impresa o Free Enterprise/Single Factory Zones (FE)

Hanno lo scopo di rivitalizzare le aree urbane o rurali in difficoltà attraverso la fornitura di incentivi fiscali e sovvenzioni finanziarie; si trovano soprattutto in paesi sviluppati, ad esempio negli Stati Uniti, in Francia e nel Regno Unito. Un esempio è l'Empowerment Zone di Chicago. Possono essere

anche specifiche per singole imprese o settori, in questi casi possono essere definite Single factory EPZ Free enterprises (FEs). In realtà si tratta di una variazione del modello EPZ, in cui la singola impresa può accedere a particolari agevolazioni.

Porti liberi o Free port

Possono comprendere tutti i tipi di attività, anche turismo e vendita al dettaglio, sono localizzati in aree molto estese, rurali e urbane, (estensione maggiore di 100 km²). Ve ne sono molti esempi in Cina o si può far riferimento alla zona di Aqaba.

Parchi Industriali o Industrial Park (IP)

I parchi industriali (chiamati anche "zone industriali") sono in gran parte siti di produzione che offrono normalmente un'ampia serie di incentivi e benefici; sono aree sviluppate e suddivise secondo un piano funzionale a strade, trasporti, pubblica utilità con o senza imprese avanzate, spesso con agevolazioni in favore di gruppi industriali (Unido, 2015).

Parchi eco industriali o Eco-Industrial Park (EIP)

Gruppi di imprese, zone o parchi eco-industriali si concentrano su miglioramenti ecologici in termini di riduzione degli sprechi e miglioramento delle prestazioni ambientali delle imprese. Adottano tecnologie green per raggiungere l'efficienza energetica e la sostenibilità della produzione. Considerate le attuali problematiche ambientali, un numero crescente di paesi sta implementando questo nuovo tipo di zona speciale.

Parchi tecnologici o Technology Park (TP)

Organizzazioni gestite da professionisti specializzati, che hanno l'obiettivo principale di accrescere il benessere della comunità delle stesse organizzazioni promuovendo la cultura dell'innovazione e della competitività delle imprese associate. Per consentire il raggiungimento di questi obiettivi, lo Science Park stimola e gestisce il flusso di conoscenza e tecnologia tra università, istituti di ricerca e sviluppo, aziende e mercati; facilita la creazione e la crescita di aziende basate sull'innovazione attraverso processi di incubazione e spin-off; fornisce altri servizi a valore aggiunto insieme a spazi e strutture di alta qualità. Di seguito si riportano due tabelle relative alle diverse tipologie di zone distinte per attività e mercato (tabella 3) e per area di specializzazione (tabella 4).

<i>Type of zone</i>	<i>Development objective</i>	<i>Physical Configuration</i>	<i>Typical Location</i>	<i>Eligible Activities</i>	<i>Markets</i>	<i>Exemples</i>
Free Trade Zone (Comm. Free Zone)	Support Trade	Size < 50 ha	Parts of entry	Entrepôt and trade related activities	Domestic, internal and export markets, re-export	Colon Free Zone, Panama
	Export manufacturing	Size < 100 hectares; total area is designated as on EPZ	None	Manufacturing other processing	Mostly Export	Karachi EPZ, Pakistan
Hybrid EPZ	Export manufacturing	Size < 100 hectares; only part of the area is designated as on EPZ	None	Manufacturing other processing	Export and domestic market	Lat Krabong Industrial Estate, Thailand
Freeport	Integrated development	Size > 100 Km ²	None	Multi-use	Domestic, internal and export markets	Aqaba Special Economic Zone, Jordan
Enterprise Zone, Empowerment, Urban Free Zones	Urban revitalization	Size < 50 Hectares	Dis-tressed urban or rural areas	Multi-use	Domestic	Empowerment Zone, Chicago
Single Factory EPZ	Export manufacturing	Designation for individual enterprises	Country wide	Manufacturing other processing	Export market	Mauritius Mexico Madagascar

Tavola 1.6 – *Tipologie di zone distinte per attività e mercato.*
Fonte: Akinci & Crittle (2008).

<i>Type of zone</i>	<i>Development objective</i>	<i>Size</i>	<i>Typical Location</i>	<i>Activities</i>	<i>Markets</i>	<i>Examples</i>
Technology or Science Parks	Promote high tech and science-based industries	< 50 ha	Adiacent to universities, institutes	High technology activities	Domestic and export	Singapore Science Park, Singapore
Petrochemical Zones	Promote energy industries	100-300 ha	Petrochemical hubs; efficient energy sources	Petrochemicals and other heavy industry	Domestic and export	Loem Chabang Industrial Estate, Thailand
Financial Services	Development of offshore financial services	< 50 ha	None	Offshore financial and non-financial services	Export	Lobuon Offshore Financial Centre, Malaysia
Software and Internet	Development of software and IT services *	< 20 ha	Adiacent to universities, institutes	Software and other IT services *	Export	Dubay internet City, United Arab Emirates
Airport-based	Air cargo trade and transshipment	< 20 ha	Airports	Warehousing, transshipment	Re-export and domestic	Kuala Lumpur Airport Free Zone, Malaysia
Tourism	Integrated tourism development	200-1000 ha	Tourism areas	Resort and other tourism	Domestic and export	Baru Island, Colombia
Logistic Parks or Cargo Villages	Support logistics	< 50 ha	Airports, ports, transport hubs	Warehousing, transshipment	Re-export	D1 Logistic Park, Czech Republic

Tavola 1.7 – *Tipologie di Zes per specializzazione.*
Fonte: Akinci & Crittle (2008).

I modelli di governance

Nell'approccio dei policy network i governi coinvolgono attori privati per risolvere problemi complessi di interesse pubblico. I policy network rappresentano, infatti, delle reti in cui numerosi attori sia pubblici sia privati collaborano per l'introduzione di una politica pubblica o come nel caso in analisi per l'introduzione di un progetto o programma per conseguire obiettivi economici e politici. La peculiarità è, quindi, l'interazione tra una molteplicità di attori con strategie e obiettivi differenti. Secondo alcuni autori (Kenis & Schneider, 1991) i policy network possono essere considerati come reti relativamente stabili di relazioni tra attori che mettono insieme risorse utili all'attuazione di politiche comuni. Secondo questa definizione, nei policy network sono inclusi tutti gli attori coinvolti nella formulazione e nell'implementazione di politiche pubbliche (Börzel, 1998). Sono caratterizzati dalla presenza di relazioni di legami formali e informali tra attori pubblici e privati che condividono interessi e obiettivi (Galey & Youngs, 2014).

L'approccio dei policy network è stato spesso utilizzato dai ricercatori per studiare e analizzare i processi di elaborazione delle politiche (Dowding, 1995; Moberg, 2015a), per determinare la struttura di governance della rete (Vollenberg et al., 1995). Altri studi hanno analizzato il rapporto tra Public Management e policy network (Börzel, 1998), o hanno esplorato il rapporto tra privatizzazione e corporate governance (Martinez et al., 2013).

La scelta dell'approccio del policy network come chiave di lettura è dettata dalla complessità dell'oggetto di studio che è costituito dalla presenza di una fitta rete di relazioni tra agenzie governative, settori privati e anche investitori locali ed esteri allo stesso tempo. La ZES rappresenta, infatti, una rete in cui diversi attori pubblici e privati interagiscono in modo formale e informale per l'attuazione di un progetto di sviluppo economico.

Fornisce lo schema per determinare il complesso sistema di gestione della rete, la pianificazione delle strategie e illustra il quadro entro cui si sviluppano le relazioni istituzionali tra le organizzazioni (Klijn & Koppenjan, 2000).

Numerosi studi che hanno analizzato le ZES si sono focalizzati sugli aspetti economici mentre pochi studi si sono concentrati sui modelli di governance, sulle politiche di gestione della rete o hanno utilizzato l'approccio dei policy network come approccio alternativo per migliorare l'efficacia di queste zone speciali (Börzel, 1998; Galey & Youngs, 2014).

Indipendentemente dalla sua specifica tipologia, tra le principali caratteristiche che consentono di definire una porzione di territorio – destinata all'insediamento di attività manifatturiere o di servizi o comunque alla gestione di attività in un regime diverso e più vantaggioso rispetto a quello "ordinario" – come un'area economica speciale, come prima richiamato, c'è sicuramente quella

dell'esistenza di un sistema di governance dedicato, attraverso la costituzione di un soggetto (o più soggetti ai quali vengono attribuiti ruoli diversi e differenti livelli di autonomia ed operatività) capaci di garantire una efficiente gestione del regime "speciale" e di assicurare che gli investitori (effettivi e/o potenziali) possano beneficiare appieno delle sue disposizioni particolari (Farole, 2011).

Fornire un ambiente istituzionale efficiente e solido è uno dei fattori di successo più importanti in qualsiasi ZES. Infrastrutture di altissima qualità, accesso alla manodopera e a fattori di input a basso costo o incentivi economico-finanziari più o meno attrattivi, per molti investitori non costituiscono gli unici fattori da considerare per localizzarsi in una determinata area. In generale, la definizione dell'ambito di regolazione e del modello di governance deve essere coerente alle caratteristiche della proposta ZES e alle caratteristiche del contesto istituzionale del paese ospitante. Il contesto politico, burocratico e sociale del paese, nonché il modello di governance adottato per le ZES e la sua efficienza rappresentano fattori chiave per l'attrazione degli investimenti ed il mantenimento nel tempo del vantaggio competitivo, necessari per conseguire gli obiettivi di sviluppo attesi in fase di istituzione delle ZES.

Va però sottolineato come, in alcuni casi, invece, la sperimentazione normativa e di governance adottata nelle ZES ha rappresentato per la nazione ospitante un importante "laboratorio" per fornire nuovo slancio alla modifica della regolamentazione nazionale ed estendere ad altri contesti le best practices testate con successo nelle ZES (Chen, 2019).

Le caratteristiche dei modelli di governance delle ZES variano in ragione sia delle caratteristiche e degli obiettivi delle aree sia in base al sistema politico del Paese e al grado di centralizzazione/decentralizzazione dello stesso a livello territoriale (in termini di deleghe e responsabilità di indirizzo e gestione attribuiti ai soggetti pubblici deputati al governo di aree più o meno vaste di territorio; ad esempio, in una logica di ripartizione amministrativa che riprende quella italiana, regioni o province) sia al ruolo degli attori privati nella gestione strategica ed operativa delle singole aree.

L'assetto istituzionale delle ZES è complesso: coinvolge una pluralità di attori sia pubblici sia privati con responsabilità diverse. Inoltre, dipende fortemente dal contesto politico ed economico dei differenti paesi. Non esiste un unico modello di governare per le zone economiche speciali, anche se si possono rinvenire degli elementi comuni a tutte le tipologie di assetto.

Sebbene simili per assetto e principali attori coinvolti (governo, autorità, promotori, operatori e utenti) le ZES presentano alcune differenze relative alla governance in termini di status giuridico, ruoli e responsabilità degli attori coinvolti.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei diversi modelli di governance si possono individuare tre modelli (Chen, 2019).

Gestione Pubblica

Nel modello pubblico, gli attori che a livello nazionale e locale gestiscono le attività e le aree sono pubblici. I governi gestiscono direttamente le attività nelle zone, delegando in alcuni casi ad agenzie oppure a società partecipate o interamente statali le attività di sviluppo e la responsabilità dall'organismo principale che controlla e coordina tutte le attività nelle ZES. È il caso, ad esempio, delle zone franche in Iran oppure di alcune zone africane (paesi come Zambia, Kenya, Botswana, Nigeria) e della maggior parte dei paesi dell'Asia (Iran, Giordania, Pakistan, Bangladesh, Vietnam) che hanno spesso una gestione pubblica nel governo delle zone. I governi hanno la responsabilità di gestire la maggior parte dei progetti; in realtà richiedono supporto e risorse finanziarie efficienti per il funzionamento e lo sviluppo delle zone. Altre esperienze di successo sono le zone operative in Cina, a Singapore, in Malesia, che meglio rappresentano il ruolo del governo o delle imprese statali nell'efficienza dei programmi della SEZ (Farole & Moberg, 2014).

Gestione Privata

La World Bank (2018) nel suo studio relativo alle Zes mostra come il numero delle zone economiche gestite da attori privati sia aumentato negli ultimi anni. Uno dei motivi risiede nel fatto che molti attori abbiano un ruolo chiave nel fornire le risorse principali scaricando l'attore pubblico da responsabilità. Nella maggior parte dei casi è il governo centrale che stabilisce le regole e rilascia le licenze necessarie agli attori privati per avviare le attività. Gli attori privati, che hanno un ruolo di promozione sviluppo, hanno un'ampia autonomia operativa e riferiscono alle autorità della ZES, che hanno poteri regolatori limitati e rigorosamente definiti. I privati sono autonomi nelle scelte esecutive di lungo termine e nell'elaborazione delle politiche e sono i responsabili dell'ammissione degli utenti nella zona, con i quali concludono contratti di investimento, regolano i contratti di locazione di terreni etc. Intorno all'attore privato si crea una rete a cui le imprese localizzate partecipano favorendo così processi di diffusione e trasferimento della conoscenza. Esempi di gestione privata delle aree sono rinvenibili in Georgia, Serbia, Filippine, Indonesia, India e Uruguay.

Forme ibride

Il modello ibrido può essere considerato come una combinazione dei due modelli precedenti. In molti casi, gli attori pubblici e privati creano un'entità comune la Partnership pubblico-privata (PPP). In tali casi, il diritto alla regolamentazione e alla gestione della zona speciale spetterà al paese del fondatore e il governo parteciperà allo sviluppo e al funzionamento della zona al

fine di incoraggiare la partecipazione del settore privato al progetto (OCSE, 2017). La caratteristica di questa forma è l'autonomia degli attori nella definizione dei piani strategici, nella definizione dei programmi operativi e nella creazione dei metodi di lavoro. Generalmente l'attore pubblico ha la funzione di attuare un quadro normativo trasparente e chiaro, di fornire servizi efficienti, di gestire il finanziamento delle infrastrutture di base e la supervisione di sviluppatori o operatori privati (Zeng, 2016). Questo modello offre ampia flessibilità ai responsabili politici per modellare i regimi ZES in base alle attività della zona e a specifici progetti di investimento. Inoltre, consente un maggiore coinvolgimento dei governi locali (ad esempio, possono essere gli unici ad occuparsi dello sviluppo e promozione della zona). Questo approccio ibrido è più comune in Etiopia e Polonia, EAU, Panama, Costa Rica, Colombia, Indonesia, Egitto, Messico e India

I modelli di governance: alcuni casi Iran

In Iran si contano una trentina di zone economiche speciali localizzate in circa 14 province. Tra queste Tehran conta il numero più alto di zone speciali. Ogni singola zona speciale è gestita dallo Stato attraverso una Authority di diretta emanazione del governo. Secondo la legislazione iraniana, la creazione di una nuova ZES si basa su una proposta del Consiglio supremo di libero scambio e zone economiche speciali e approvata dal Consiglio dei ministri e dal Parlamento. È compito del Consiglio dei Ministri determinare o modificare l'organizzazione responsabile della nuova ZES. Per quanto riguarda la tipologia delle zone operative in Iran è necessario sottolineare che la maggior parte sono zone di libero scambio (FTZ) con norme doganali speciali e vantaggi per tutte le attività commerciali. La creazione della prima zona di libero scambio in Iran risale alla fine degli anni settanta (Kish Island).

<i>Free trade zone</i>	<i>Anno di creazione</i>	<i>Area</i>	<i>Localizzazione</i>	<i>Authority</i>	<i>Progetti</i>
Anzali port	2003	9400 ha	Mar Caspio/ iran del Nord	Ports and Shipping Organization	Turismo Agricoltura e pesca
Chabahar Free Trade- Industrial Zone (CFZ)	1992	140 ha	Sud est	Chabahar Free Zone Organization	Energia Industria agroalim- netare turismo Eco- nomia del mare ITC

Kish	1989	91,5	Golfo Persico	Kish Free Zone Organization	Turismo Servizi bancari e finanziari Industria elettronica Tecnologia marina
Arvand	2004	37400 ha	Golfo Persico (Nord ovest)	Arvand Free Zone Organization	Attività marine Industria petrolchimica
Qeshm Free Trade Industrial Zone	1990	480 km ²	Golfo Persico/ Golfo dell'Oman	Qeshm Free Zone Organization	Pesca/ industria Energia Petrolio/ servizi Trasporti
Aras	2005	9700 ha	Iran (Nord ovest)	Jolfa Development Company	Industria Agricoltura, allevamento industria trasformazione
Makou	2010	5000 ha	Iran (Nord ovest)	Makou free zone is governed by an independent legal entity and its capital completely belongs to the government	Agricoltura /industria Trasporto merci

Tavola 1.8 – *Le zone economiche speciali in Iran – alcuni esempi.*

Fonte: *ns elaborazione.*

La direzione controlla ciascuna zona attraverso un Consiglio di Amministrazione, che è composto da tre a cinque persone che sono selezionate dal Consiglio dei Ministri. Le zes in Iran seguono la diversa regolamentazione nota come "La legge sull'istituzione e l'amministrazione delle zone economiche nella Repubblica islamica dell'Iran". Questa legge comprende 25 articoli e 12 note e copre tutti gli aspetti legati all'operatività, alla gestione e alla governance nelle zone. Nonostante la presenza di una regolamentazione unitaria e omnicomprensiva per le aree ZES e FTZ in Iran, numerosi attori (agenzie e organizzazioni) operanti nelle zone speciali hanno cominciato ad applicare proprie leggi e programmi in modo discreto e autonomo rispetto gestione integrata delle zone. Ciò è dovuto essenzialmente alla mancanza di coordinamento e di politiche di rete tra le agenzie statali e la mancanza di attenzione alla gestione integrata nelle aree in oggetto.

Emirati Arabi Uniti

Negli Emirati Arabi si contano più di 40 zone libere attive che attraggono investitori e incoraggiano gli investimenti stranieri semplificando molto le procedure di insediamento delle nuove aziende. Si tratta soprattutto di zone di libero scambio (porti e aeroporti). Dubai è un esempio di successo che conta più di 20 free trade zones rappresentando così uno degli esempi virtuosi per quanto riguarda le esportazioni e l'ammontare dei capitali investiti.

La maggior parte delle zone speciali sono gestite da imprese private o da Partnership pubblico private, inoltre è costante la presenza di una Authority indipendente che governa ogni singola zona concedendo le licenze necessarie e gestendo i progetti.

	<i>Jebel Ali Free Zone</i>	<i>Masdar City</i>	<i>Dubai Airport free zone (DAFZ)</i>	<i>Dubai Multi- Commodities Centre - DMCC</i>	<i>Dubai International Financial Centre - DIFC</i>
<i>Anno di creazione</i>	1985	2009	1996	2002	2004
<i>Area</i>	57 km ²	6 km ²	69 km ²	200-ha	110 ha
<i>Proprietà</i>	- Free Zone Company (FZCO) multiple sharehold- ing - Free Zone Establish- ment (FZE) - Branch of a foreign or UAE com- pany	- Free Zone Limited Liability Company (FZ-LLC) - Branch of a for- eign or UAE company	- Free Zone Company (FZCO) - Branch of a foreign or UAE com- pany	- Free Zone Lim- ited Liability Company (FZ- LLC) - Branch of a for- eign or UAE company	- Company Limited by Shares - Branch of a foreign or UAE company
<i>Authority principale</i>	Jebel Ali Free Zone	Abu Dhabi Future Energy Company	Authorizes by	Established by government and Ahmed Bin Sulayem is the Executive Chair- man of DMCC. Authorizes by Dubai Multi- Commodities Centre (DMCC)	Independent author- ity by Dubai Inter- national Financial Centre DIFC has its own in- dependent, interna- tionally regulated regulator and judi- cial system

Tavola 1.9 – *Zes negli Emirati Arabi Uniti – alcuni esempi.*

Fonte: ns elaborazione.

Per quanto riguarda la descrizione delle tipologie di zone, negli EAU si sono sviluppate zone specializzate per i servizi finanziari, l'informatica e le industrie scientifiche. Molti paesi del Medio Oriente hanno adottato il modello degli Emirati Arabi Uniti per la gestione delle zone speciali. Ne è un esempio l'Astana International Financial Center (AIFC) in Kazakistan che è stata organizzata seguendo il modello di Dubai.

La regolamentazione delle ZES negli Emirati Arabi è complessa. Pur in presenza di un quadro normativo di riferimento valido per tutte le aree, ogni zona possiede una regolamentazione diversa.

Per quanto concerne la governance delle zone speciali, ogni area degli EAU è governata dalla propria Autorità di Zona Franca (FZA) e segue le politiche commerciali obbligatorie del governo federale. Per sviluppare il sistema, i governi dell'EAU hanno ampliato i propri investimenti diversificandoli in settori diversi dalla sola attività petrolifera. In quest'ottica sono stati attivati numerosi hub come chiave per attirare più investitori e anche per semplificare le attività commerciali.

Un ulteriore strumento di attrazione è rappresentato dalla creazione di zone economiche speciali fondate sul concetto di cluster.

Il piano strategico del governo per lo sviluppo economico negli Emirati Arabi Uniti è più legato allo sviluppo privato piuttosto che pubblico. Nei progetti principali, concentrati soprattutto nei settori ICT e delle tecnologie, sono stati coinvolti in prevalenza attori privati e stranieri. Questo ha comportato la necessità di meccanismi di coordinamento e di comunicazione per gestire le relazioni tra il governo e gli investitori con l'obiettivo di creare e sviluppare network efficaci.

Nel caso degli Emirati Arabi Uniti, è interessante sottolineare quanto si investa nelle tecnologie per migliorare la connettività tra gli attori della rete e ZES (governo, agenzie statali e settori privati). Ne sono un esempio nella free zone DMCC l'introduzione della firma elettronica per gestire i servizi legali e la Business Apps Manager per garantire alle aziende la conformità delle loro attività con la regolamentazione degli Emirati Arabi Uniti.

4. La ZES e le decisioni strategiche infrastrutturali nell'esperienza internazionale

di Fabio Carlucci, Lucia Ciciarelli, Paolo Coccorese, Corrado Cucini, Luigi Senatore, Barbara Trincone
Università degli Studi di Salerno

Prima di condurre un'analisi di benchmark tra la zona economica speciale appena istituita in Campania e le altre ZES presenti nel mondo, occorre sot-

tolineare l'importanza delle decisioni strategiche e dei relativi impatti delle infrastrutture nelle politiche internazionali, nazionali, regionali e locali dei singoli paesi. La crescita economica di una nazione non è dettata esclusivamente dal risultato dei fattori produttivi come il lavoro ed il capitale, in quanto a supporto di tale crescita, risulta fondamentale la presenza della componente infrastrutturale, con specifico riferimento alle infrastrutture di trasporto puntuali (porti, aeroporti, interporti) e di collegamento (reti ferroviarie, strade, autostrade). L'efficientamento della catena trasportistica-infrastrutturale consente alle unità produttive, e a tutti gli *stakeholders*, di migliorare la produttività dei fattori di produzione permettendo una razionalizzazione dei costi. Inoltre la dotazione infrastrutturale influenza gli scambi commerciali e le scelte localizzative di imprese e famiglie. La risultanza di questi effetti giustifica i diversi livelli di crescita tra le varie regioni del mondo e sottolinea la straordinaria importanza delle scelte strategiche che i paesi devono formulare in riferimento alle infrastrutture di trasporto. All'interno della letteratura e tra i *practitioners* sono numerosi i dibattiti riguardanti i diversi livelli spaziali (*spatial levels*) derivanti dalle *transport infrastructures*. Per ogni livello spaziale (urbano, regionale, nazionale e internazionale) esistono differenti problematiche. Per il primo livello, l'attenzione viene posta principalmente sulla qualità dei servizi di trasporto pubblico e sulla congestione urbana; le infrastrutture a livello regionale, invece, possono essere considerate come uno strumento politico volto a stimolare le regioni meno sviluppate; a livello nazionale, fungono da bilancia tra investimenti privati e pubblici al fine di ottimizzare tale complementarietà. Infine, su scala internazionale eliminano le barriere commerciali, favoriscono il libero scambio e stimolano la competitività nei singoli paesi. Le infrastrutture, all'interno delle zone economiche speciali, svolgono un ruolo imprescindibile, in quanto risultano essere, per il tessuto produttivo, uno strumento di stimolo e di crescita in grado di innescare i processi di efficientamento e di agglomerazione delle imprese insediate all'interno di tale zona.

L'analisi di *benchmark* si concentrerà, in particolar modo, sui differenti livelli infrastrutturali (puntuali e di collegamento) delle ZES istituite nel resto del mondo. In aggiunta, lo studio approfondirà nella propria sfera d'analisi, le decisioni strategiche adottate dai diversi paesi presi in considerazione, con particolare riferimento alle ricadute nei diversi *spatial levels*.

4.1 Analisi dei rischi e delle opportunità nell'istituzione di una ZES

Al fine di poter comprendere le cause dei differenti impatti generati dalle zone economiche speciali nel mondo, occorre sottolineare la rilevanza del contesto istituzionale offerto dai diversi paesi e le opportunità ed i rischi che con-

traddistinguono la costituzione di una ZES. A titolo esemplificativo si forniscono due casi di ZES, le quali, hanno generato effetti opposti sull'economia dei paesi. Il primo caso riguarda la Zona Economica Speciale cinese di Shenzhen, individuata come *best practice* internazionale. L'istituzione della ZES di Shenzhen ha portato effetti positivi sull'intera economia cinese in termini di FDI (Foreign Direct Investment), export e occupazione, diventando un modello a cui riferirsi. Le principali motivazioni che giustificano l'affermazione della zona di Shenzhen possono essere individuate nell'elevato livello di performance della catena trasportistica infrastrutturale cinese (ferrovie, strade, porti), nell'offerta, da parte delle autorità, di adeguati incentivi amministrativi, fiscali, doganali e finanziari ed infine, nei cospicui investimenti in ricerca e sviluppo, i quali, hanno permesso, al settore dei trasporti, l'utilizzo di sistemi EDI (Electronic Data Interchange) ed ICT (Information and Communications Technology). Inoltre, un ulteriore fattore determinante è consistito nella posizione strategica dell'area, in quanto posizionata sulle principali direttrici di traffico tra Hong Kong, Macao e Taiwan.

Il secondo caso di analisi riguarda la Export Processing Zone (EPZ) di Dakar, capitale del Senegal. Tale zona è presumibilmente fallita a causa di un'eccessiva burocrazia, degli elevati costi dell'elettricità e della mancanza di manodopera a buon mercato. Inoltre, la zona non risultava essere opportunamente collegata al porto di Dakar comportando l'esclusione delle imprese insediate nella ZES dalle principali rotte commerciali. "Le motivazioni del successo o del fallimento delle ZES riguardano, nella maggior parte dei casi, la qualità delle decisioni assunte in merito alle infrastrutture, alla localizzazione e all'ampiezza dell'area" (Moberg, 2015). Gli enti pubblici coinvolti nella zona economica speciale istituita in Campania, all'interno della loro sfera decisionale, devono tenere in considerazione il fatto che le ZES tendono a promuovere una crescita economica sostenibile all'interno di un adeguato contesto istituzionale, il quale, se risultasse inadeguato, potrebbe causare inefficienze nell'allocazione delle risorse, non contribuendo alla crescita economica sperata.

4.2 Analisi di benchmark

India

L'India è stato uno dei primi paesi asiatici a riconoscere l'efficacia del modello Export Processing Zone (EPZ) con lo scopo di promuovere ed implementare le proprie esportazioni. Nel 1965 con la creazione della EPZ di Kandla (Gujarat), l'India risultò il primo paese asiatico ad istituire tale tipologia di zona. Queste prime aree erano caratterizzate dalla mancanza di collegamenti economici funzionali con il resto dell'economia indiana, tanto è vero che nel 2000 erano presenti solamente sette EPZ. Nel 2005 l'India introdusse,

attraverso lo Special Economic Zone Act, un nuovo modello d'istituzione delle ZES plasmato in funzione dello schema utilizzato in Cina. Con l'introduzione della nuova regolamentazione il numero delle zone è cresciuto, alla fine del 2010, a 580 SEZs.

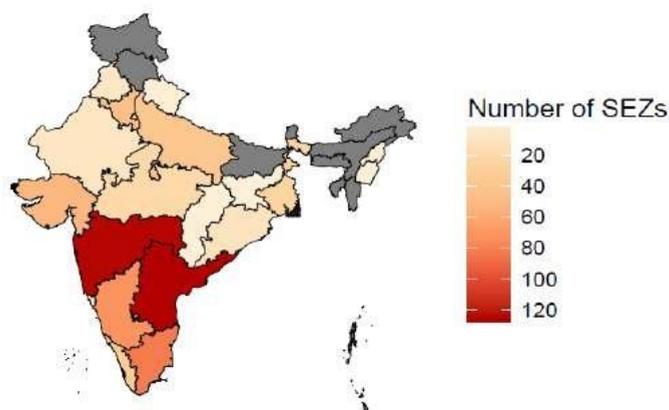


Figura 1.1 – Ripartizione ZES per statifederati.

Fonte: Alkon (2016).

All'interno delle aree indicate vi è da sottolineare la presenza, a Chennai e a Jaipur, della Mahindra world city la quale opera nei settori dell'*automotive*, dell'abbigliamento e dell'ICT. Inoltre, è da rimarcare l'insediamento, nelle ZES Indiane, delle imprese: ONGC, Reliance Energy, Wipro, Biocon, HewlettPackard (hp), Nokia e Adanigroup. È da riportare che le zone di maggior successo presentavano già alti livelli di performance prima di diventare ZES, per di più, molte aree sono diventate motivo di speculazione immobiliare. Nel frattempo, si sono riscontrate molteplici controversie in riferimento all'espropriazione dei terreni agricoli, comportando l'opposizione, in alcuni casi di natura violenta, della comunità agricola allo sviluppo delle ZES. "Le zone attualmente operative non risultano essere sufficientemente performanti rispetto agli obiettivi sanciti dallo Special Economic Zone Act del 2005, è quindi possibile affermare che gli impatti delle zone economiche speciali indiane non hanno portato gli effetti positivi auspicati"(Singh & Barman, 2010). I principali errori commessi dalle autorità governative indiane, che hanno contribuito alla parziale inefficienza di alcune aree, possono essere annoverati nell'elevato livello di corruzione che ha interessato la realizzazione di alcune importanti opere infrastrutturali, nella localizzazione delle ZES in territori sottosviluppati e nella predeterminazione

della natura settoriale delle zone. Questi fattori giustificano l'incapacità, di alcune ZES indiane, di stimolare ed attrarre investimenti esteri e locali. "Al fine di ottimizzare il processo decisionale riguardante le politiche in ambito delle zone economiche speciali, il governo dovrebbe condurre un maggior numero di ricerche ed ampliare il proprio set informativo" (Palit & Bhattacharjee, 2008).

Cina

L'istituzione delle Zone Economiche Speciali e la formazione di cluster industriali hanno contribuito in maniera determinante alla rapida crescita economica che ha contraddistinto la Cina negli ultimi decenni. Le ZES cinesi, in particolar modo le prime aree istituite nella provincia di Guangdong, hanno testato la validità delle nuove regolamentazioni attuate dai policy makers, diventando un modello di riferimento per il resto del paese. Insieme ai cluster industriali, le ZES hanno contribuito significativamente alla crescita del PIL, dell'occupazione, dell'export e dei FDI. Inoltre, hanno ricoperto un ruolo strategico riguardo l'innovazione tecnologica e in riferimento all'adozione di moderne pratiche gestionali. La Cina ha introdotto le Open Door Reforms del 1978 come un esperimento sociale; uno degli obiettivi è stato quello di testare l'efficacia della riforma market-oriented in un ambiente controllato. Visto l'elevato grado d'incertezza che contraddistingueva l'esito della riforma, le autorità hanno deciso di non aprire l'intera economia ma solo alcuni segmenti di essa. Deng Xiaoping, artefice della Open Door Reforms, ha avviato una riforma economica la quale ha portato, nell'agosto del 1980, all'istituzione delle tre Zone Economiche Speciali nella regione del Guangdong (Shenzhen, Zhuhai e Shantou) e successivamente alla costituzione della ZES di Xiamen nella regione del Fujian. L'istituzione delle quattro zone economiche speciali, in termini di export e investimenti, è risultata vincente registrando il 59% dei FDI nazionali. Deng Xiaoping, dal 1984 al 1988, porta avanti la propria politica attraverso la creazione di 14 ETDZs (Economic and Technological Development Zone) o comunemente denominati industrial parks. Tali aree, caratterizzate dalla presenza di cluster industriali, risultano essere meno estese rispetto alle comuni ZES, in quanto le zone economiche speciali possono svilupparsi per l'intero perimetro di una città o regione, mentre, gli industrial parks sono tipicamente localizzati nelle regioni sub urbane delle grandi città. Il processo di apertura dell'economia cinese prosegue registrando, nel 2008, la presenza di 54 ETDZs fino a contarne 69 nel 2010. In aggiunta alle zone menzionate pocanzi esistono differenti tipologie di ZES presenti in Cina come le HIDZ (High-tech Industrial Development Zone), le FTZ (Free Trade Zone) ed infine le EPZ (Export Processing Zone). Le aree nel Guangdong e nel Fujian sono state deliberatamente localizzate lontane dal centro politico di Pechino al fine di minimizzare sia le

interferenze politiche che i potenziali rischi. I tassi di crescita del PIL nelle quattro maggiori Zone Economiche Speciali Cinesi risultano superiori rispetto al tasso nazionale (7,7%). Le aree del Guangdong (Shenzhen, Zhuhai e Shantou), caratterizzate dalla presenza al loro interno di imprese di natura export oriented, mantengono un costante sviluppo economico industriale, presentando un tasso di crescita del valore aggiunto industriale rispettivamente del 9,6, 10,6 e 12,6%. È possibile affermare che l'area di Shenzhen ha ricoperto un ruolo fondamentale in funzione della crescita economica del paese. Nel 2013, il valore totale delle industrie emergenti nell'area risultava essere pari a 236.37 miliardi di dollari. L'area di Nanshan, che si trova nella parte occidentale della ZES, è contraddistinta dall'insediamento d'imprese del settore high-tech come i colossi cinesi delle telecomunicazioni Huawei, Tencent e ZTE. Inoltre, vi è da sottolineare la presenza di Foxconn, leader mondiale nella fornitura di componenti elettrici ed elettronici ad imprese come Amazon, Apple, Microsoft il cui fatturato ammonta a 4,706 migliaia di miliardi TWD. Per ultimo troviamo Inc. Lenovo, il conglomerato cinese che ha acquistato la divisione personal computer di IBM. L'area di Shenzhen, e le imprese insediate al suo interno, possono usufruire di ottimi collegamenti con l'omonimo porto, il quale si classifica come terzo porto nel mondo in termini di *throughput*. Il governo centrale ha cercato di decentralizzare il suo potere e contribuire a creare un ambiente legale, aperto e favorevole per le ZES. Allo stesso tempo, i governi locali hanno messo in atto un efficiente sistema normativo e amministrativo. Per di più, hanno contribuito alla realizzazione di importanti opere infrastrutturali come strade, ferrovie e porti. Nella maggior parte dei casi sono risultati finanziati attraverso ingenti investimenti diretti del governo, soprattutto nelle fasi iniziali. Al fine di rimarcare l'ottimizzazione e l'efficientamento della catena trasportistica infrastrutturale cinese, si evidenzia che sette dei primi 10 porti internazionali in termini di *throughput* sono localizzati nella repubblica popolare cinese. Al primo posto troviamo il porto di Shanghai con 37.13 milioni di TEU (Twenty-footEquivalent Unit), seguito al terzo e al quarto posto da Shenzhen (23.97 mln di TEU) e Ningbo-Zhoushan (21.60 mln di TEU). Infine, troviamo rispettivamente al sesto, settimo, ottavo e decimo posto i porti di: Hong Kong (19.81 mln di TEU), Guangzhou Harbor (18.85 mln di TEU), Qingdao (18.01 mln di TEU) e Tianjin (14.49 mln di TEU). Oltre alle infrastrutture di base, le amministrazioni locali forniscono anche vari servizi alle imprese come: servizi contabili, legali, di pianificazione aziendale, di marketing, di assistenza import-export, di formazione e di consulenza manageriale. Inoltre, i diversi livelli di governo cinese sono in grado di apportare modifiche tempestive ai regolamenti e alle scelte politiche assunte in passato, in funzione delle esigenze aziendali e delle condizioni del mercato.

Infine, l'evoluzione commerciale, tecnologica e organizzativa che sta coinvolgendo il settore dei trasporti determina un'elevata pressione sull'intera catena trasportistica. Pertanto, i porti e gli altri nodi della filiera devono far fronte ad una nuova domanda di servizi logistici, la quale richiede un adeguamento del processo in termini di innovazione e sviluppo di supporti digitali volti a migliorare la condivisione dei dati ed il monitoraggio dell'intero processo logistico. La Cina, avendo investito in maniera ingente nei settori dell'high-tech e della ricerca e sviluppo, risulta all'avanguardia nell'utilizzo di sistemi EDI (Electronic Data Interchange) e nello sviluppo di nuove piattaforme ICT (Information and Communications Technology). Un approccio integrato di SCM (Supply Chain Management) ha consentito e tuttora permette, alla portualità cinese, di flessibilizzare, customizzare ed efficientare le *operations*.

Africa

Negli ultimi decenni, l'esperienza delle Zone Economiche africane, che ha comportato la costituzione di EPZ (Export Processing Zone) e di parchi industriali, ha riscontrato livelli di performance insoddisfacenti e non ha portato gli effetti sperati sulla crescita dell'export, dell'occupazione e dei FDI. È possibile evidenziare che le prestazioni delle ZES africane, fatta eccezione per il Ghana e il Lesotho (e in alcuni casi il Kenya) in riferimento ad alcune misure, risultano sottoperformanti rispetto ai risultati riscontrati nelle altre zone del mondo.

Sebbene diversi paesi africani avessero lanciato EPZ o programmi di zona franca nei primi anni 70 (Liberia nel 1970, Mauritius nel 1971 e Senegal nel 1974), nella maggior parte dei casi i programmi non sono stati resi operativi fino agli anni 90 e 2000. Questo ritardo ha comportato importanti implicazioni sull'efficienza e sui livelli di performance delle zone. In base ai dati FIAS (Akinci & Crittle, 2008), il numero di zone africane ammonta a 114 ossia il 4,5% del totale di ZES presenti nel mondo. In riferimento ai FDI le aree dell'Africa, eccetto il Ghana, presentano livelli minimi in confronto alle altre ZES. Vi è da evidenziare che, in larga parte, i FDI ghanesi sono indirizzati alle "single unit".

Nel 2008 le esportazioni ghanesi hanno raggiunto 280 milioni di dollari, grazie al forte contributo dettato dall'esportazione di cacao, tonno, frutta e legno. Tuttavia, il livello di esportazioni delle ZES africane risulta insoddisfacente.

Per concludere, i principali problemi che affliggono le zone africane possono essere riassunti nella scarsa qualità e nell'eccessivo costo delle risorse e degli asset, nell'inadeguatezza della catena trasportistica, nell'inefficienza delle politiche attuate dai policy makers e nella scarsa accessibilità di manodopera a buon mercato. Infine, sono poche le zone che riscontrano una crescita rapida nel primo periodo d'insediamento, anche le zone di maggior successo sono generalmente cresciute lentamente nei loro primi cinque o dieci anni, spostandosi successivamente su una curva di crescita esponenziale per poi raggiungere la

maturità e sperimentare una crescita rallentata. Quindi, per le ZES africane potrebbe essere prematuro pronunciarsi sul loro successo o fallimento.

Polonia

Le aree polacche, le cui superfici complessive sono pari a 18.200 ettari, si inseriscono, insieme alle ZES di Madeira, Irlanda (Shannon) e Lettonia, tra le principali ZES europee, che in totale ammontano a 91. L'istituzione delle zone polacche è avvenuta attraverso la legge del 20 ottobre 1994. Recentemente le autorità di governo hanno prorogato, fino al 2026, l'operatività di tutte le ZES, spostando di sei anni il termine inizialmente previsto. La prima Zona Economica Speciale polacca è stata quella di Katowice, città caratterizzata dalla presenza di importanti cluster industriali (Alta Slesia) dove si registrano i migliori livelli di performance nazionali. L'istituzione dell'area di Katowice ha comportato l'insediamento di 200 imprese locali ed estere, determinando una crescita occupazionale di 60 mila unità e registrando all'incirca 5 miliardi di investimenti nella zona. Per beneficiare degli incentivi amministrativi, fiscali e finanziari, le imprese devono soddisfare i seguenti requisiti: investimento minimo (100 mila euro), durata minima investimento (5 anni) e mantenimento per almeno 5 anni dei posti di lavoro creati. Il principale incentivo offerto alle imprese è di natura fiscale, riguardante un consistente abbattimento delle imposte sul reddito. Inoltre, per le aziende è possibile usufruire di sgravi fiscali sulla tassazione immobiliare, incentivi sull'occupazione e procedure semplificate. Oltre ai benefici sopra riportati le autorità di governo polacche offrono servizi addizionali relativi alla ricerca di immobili e alla formazione del personale. Secondo i dati governativi, in Polonia, tra il 2005 e il 2015, gli investimenti nelle ZES sono stati pari a quasi 20 miliardi, gli occupati sono passati da 75 a 287 mila, con un incremento di quasi 213 mila nuovi posti di lavoro. Alla luce di questi ultimi dati, è possibile affermare che le ZES polacche abbiano contribuito alla crescita dell'economia nazionale.

5. Le ZES e le politiche del lavoro²

di Elvira Ciociano

Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

I policy makers e gli economisti spesso studiano le cause e le politiche da adottare nel caso di disparità tra territori per opportunità di lavoro e retri-

² Il presente paragrafo è frutto della riflessione congiunta di tutti i membri del gruppo di ricerca dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (Mariasosaria Carillo, Floro Ernesto Caroleo, Luigi Moschera, Rocco Agrifoglio, Alessia Berni, Luca Pennacchio, Elvira Ciociano, Alessandro De Iudicibus, Amirreza Kazemikhasragh, Riccardo Staffa).

buzioni: si tratta di differenze che mostrano una connotazione spaziale rilevante ed è anche per questa caratteristica che le politiche per l'occupazione possono avere una efficacia specifica e limitata ad una certa area geografica. L'intervento più semplice e più utilizzato è l'incentivo fiscale, che però non sempre è efficace per la crescita dell'occupazione locale: spesso le nuove imprese si insediano nei territori beneficiari degli incentivi, assumendo lavoratori che vivono fuori dall'area interessata (Wasylenko, 2019).

Occorre dunque una visione più complessa ed integrata delle politiche per il lavoro e per lo sviluppo, fondamentale per la ZES: sebbene sia complessa da progettare e da realizzare, essa può e deve essere un punto di forza per l'area speciale. La competitività di un'area industriale, infatti, dipende molto dalla qualità della forza lavoro, deve tener conto pure della concorrenza internazionale del fattore lavoro e della necessità di conciliare l'aspetto competitivo con la dimensione dei diritti e della qualità del lavoro. Una politica di sviluppo non può dunque prescindere dalle politiche del lavoro, né vale il contrario, ancor più se si tratta di sviluppo locale ed entrambe devono essere improntate alla valorizzazione della relazione crescita economica – occupazione, connessione non sempre chiara e ben definita, sebbene l'incremento dell'occupazione sia uno tra i target tradizionali della politica economica (Fadda, 2005).

In genere, nella definizione delle politiche di sviluppo non si effettua una associazione con le politiche del lavoro (né accade viceversa) eppure, per il raggiungimento di un dato obiettivo occupazionale, quantitativo o qualitativo, non si può prescindere da politiche che agiscano sia sul lato della domanda di lavoro sia sul lato dell'offerta. La domanda di lavoro, infatti, dipende da variabili a loro volta interconnesse con le caratteristiche dell'offerta di lavoro, della struttura produttiva e della domanda di beni e servizi finali. La connessione tra politiche di sviluppo e del lavoro è utile pure per ridurre il *mismatch* tra le competenze offerte dal territorio e quelle richieste dalle aziende attraverso l'utilizzo di misure di politiche attive e l'erogazione di servizi specialistici di preselezione ed intermediazione.

È per tali ragioni che le politiche del lavoro – specialmente quelle attive – sono di strategica importanza ed è utile disporre di una loro visione di insieme e di come possano essere utilizzate in ambito ZES.

Le politiche del lavoro sono definite quale insieme degli interventi di uno stato centrale, di una amministrazione pubblica locale o di un soggetto privato autorizzato avente finalità di tutela dell'interesse collettivo all'occupazione. Si tratta di interventi che ineriscono prevalentemente la regolamentazione del mercato del lavoro e la promozione dell'occupazione, congiuntamente al mantenimento e/o alla garanzia del reddito e quindi sono connessi

con altre tipologie di politiche, in primis quelle fiscali, sociali ed economiche.

Ricordando la divisione tradizionale in politiche attive e politiche passive, si provvede di seguito a fornirne una breve descrizione.

Le politiche attive del lavoro hanno l'obiettivo di aumentare l'occupazione e i salari di lavoratori che hanno difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro, riducendo lo squilibrio nel mercato del lavoro stesso e favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Assolvono a quattro funzioni principali, ovvero l'aumento del benessere della società, il mantenimento costante della dimensione della forza lavoro effettiva a fronte di un elevato livello di concorrenza per i posti di lavoro disponibile, la riallocazione del fattore lavoro tra i diversi segmenti del mercato del lavoro e la riduzione dei problemi di azzardo morale connessi alle informazioni per la fruizione dei sussidi contro la disoccupazione (Cahuc & Zylberberg, 2004). Esse comprendono gli interventi di formazione e riqualificazione professionale dei disoccupati, di supporto nella ricerca di un posto di lavoro, di mediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di sostegno all'inserimento occupazionale, attraverso sussidi all'occupazione, incentivi al lavoro autonomo, occasioni di lavoro temporaneo in settori di pubblica utilità (Brucchi, 2001). Esse si sviluppano secondo le direttrici indicate nella Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), che sono definite come segue:

- a. migliorare l'occupabilità di un individuo per il suo inserimento nel mercato del lavoro;
- b. adattabilità dello stesso per renderlo compatibile con le esigenze di mercato;
- c. sviluppo della imprenditorialità;
- d. favorire le pari opportunità.

È in base a tali direttrici che l'OECD ha elaborato una classificazione in cinque gruppi di interventi assimilabili alle politiche attive. Tale classificazione è stata ulteriormente affinata in più categorie. In questa sede, per semplicità di esposizione si è preferito illustrare le cinque macro categorie:

- 1) *servizi di pubblico impiego e servizi di orientamento e collocamento lavorativo.* Promuovono l'incontro tra imprese che sono alla ricerca di lavoratori e persone in cerca di lavoro, espletati – nella maggior parte dei paesi industrializzati – da appositi centri pubblici o da agenzie private autorizzate.
- 2) *formazione e riqualificazione professionale per disoccupati adulti e per lavoratori a rischio disoccupazione, per adulti occupati e incentivi per apprendistato e altre forme generali di formazione per giovani.* In molti paesi come Dani-

marca e Germania le politiche di formazione sono il fulcro delle politiche attive del lavoro e sono spesso considerate come la principale soluzione di contrasto alla disoccupazione. Si svolgono prevalentemente in classe, a durata variabile e per tipologia generale, specifica o a livello di impresa.

- 3) *creazione diretta e temporanea di posti di lavoro*. Oltre alla creazione diretta di lavoro nel settore pubblico o in organizzazioni non profit, tale categoria comprende la promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile. Il Piano per il Lavoro della Regione Campania ne è probabilmente l'esempio più rilevante ed attuale.
- 4) *incentivi all'occupazione*. Erogati nel settore privato a fronte di nuove assunzioni e possono essere di natura temporanea o permanente, specifica per tipologia di lavoratore (distinti per età, genere, ecc.) o generica.
- 5) *servizi e sostegno finanziario all'autoimpiego e alla nuova imprenditorialità*. Consiste nel supporto a persone disoccupate per iniziative di autoimprenditorialità.

Un effetto diretto dei programmi di politiche attive può essere la riduzione della disoccupazione esplicita in misura equivalente al numero dei partecipanti alle diverse misure per il periodo della loro durata (il cosiddetto effetto lordo delle politiche del lavoro), purché si aumenti l'occupazione regolare e si riduca la disoccupazione di lunga durata. Per valutarne l'efficacia è necessario considerare come gli effetti indiretti sulla domanda e sull'offerta di lavoro e sui salari accrescano o meno le probabilità di uscita permanente dalla disoccupazione, soprattutto nel caso delle fasce più deboli dell'offerta di lavoro. L'aumento delle probabilità di occupazione dovrebbe essere dovuto a: 1. la crescita della produttività del lavoro conseguente ad interventi di formazione e alle esperienze di lavoro nel settore privato e/o pubblico; 2. la maggior efficacia del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro, che ridurrebbe i costi e i tempi di copertura dei posti vacanti delle imprese; 3. la riduzione dei salari di equilibrio, conseguente alla maggiore competizione che si creerebbe nel mercato del lavoro grazie alla attivazione dell'offerta di lavoro di chi prima era ai margini del mercato del lavoro (outsider) attraverso un aumento della loro partecipazione ed una maggiore intensità di ricerca (Baici & Lodovici, 2001).

Le politiche passive, invece, sono prestazioni monetarie erogate a lavoratori disoccupati ed hanno lo scopo di incidere sul benessere materiale della forza lavoro svantaggiata piuttosto che puntare al miglioramento della performance della stessa nel mercato del lavoro. Lo scopo, pertanto, non è aumentare l'occupazione, ma proteggere soggetti ritenuti più vulnerabili e più deboli (Baici & Lodovici, 2001): esso è di natura assicurativa (garantire un

qualche sostegno al reddito al singolo lavoratore in caso di shock negativo che ne riduca la capacità di guadagno) e distributiva – impedire che la posizione reddituale di determinati individui si deteriori eccessivamente in un dato istante di tempo e/o nell'intero ciclo di vita.

Le politiche passive possono migliorare la qualità dell'occupazione, quindi la produttività del lavoro e le opportunità di consumo, perché i lavoratori possono effettuare scelte più consapevoli, in quanto più tutelati e meglio predisposti ad un matching preferibile e ad una produttività più elevata. Il sostegno al reddito ha, inoltre, una funzione di ammortizzatore ciclico automatico che, specie laddove le imperfezioni nel mercato dei capitali portano a vincoli di liquidità per i lavoratori disoccupati, può smorzare la portata delle perturbazioni alla domanda aggregata ed impedire il verificarsi di situazioni di equilibrio di sottoconsumo di tipo keynesiano (Brucchi, 2001).

In tal caso, l'OECD individua solo due tipologie di politiche passive:

- 1) *assicurazione contro la disoccupazione (sussidi)*. Prestazione monetaria erogata a disoccupati per agevolarne la ricerca di lavoro. L'erogazione è subordinata a criteri contributivi.
- 2) *pensionamenti anticipati per ragioni connesse al mercato del lavoro*. Possono essere possibili per varie cause (eccedenza di personale, assunzioni agevolate, ecc.).

È bene considerare che il ricorso ad una politica attiva del lavoro non è sufficiente per migliorare il matching tra domanda e offerta di lavoro. Se un uso eccessivo di politiche passive può avere effetti distorti (disincentivo a cercare lavoro), studi empirici e teorici dimostrano che anche le politiche attive possono avere conseguenze indesiderate o può prodursi un effetto spiazzamento per i lavoratori che non sono destinatari di incentivi, rispetto ad altri lavoratori che invece ne sono beneficiari (Cahuc & Zylberberg, 2004).

Non è un compito semplice né scontato, dunque, individuare quale sia la scelta di politica (in particolare attiva) migliore da adottare per far fronte alla disoccupazione e in coordinamento con politiche di sviluppo, ma possono assumersi due elementi quali fattori determinanti nella programmazione di policies integrate:

- le attività per lo sviluppo del mercato del lavoro, con l'obiettivo di qualificare e rafforzare i servizi attivi della rete degli operatori accreditati per aumentarne l'efficacia in termini di maggiore occupabilità e occupazione;
- il sostegno all'occupazione, con l'obiettivo di ricollocare e riqualificare i lavoratori, mantenere i livelli occupazionali e promuovere l'inserimento lavorativo delle persone a maggior rischio di esclusione sociale.

La riqualificazione e ricollocazione del lavoratore non può prescindere dalla valorizzazione del capitale umano e dall'acquisizione di competenze cosiddette "chiave" per l'apprendimento permanente, individuate dall'Unione Europea, di crescente rilevanza per il miglioramento dell'occupabilità del lavoratore (esse sono: comunicazione nella lingua madre, comunicazione in lingua straniera, competenza matematica e competenze di base in campo scientifico e tecnologico, competenza digitale, imparare a imparare, competenze sociali e civiche, senso di iniziativa e imprenditorialità, consapevolezza ed espressione culturale).

Pertanto, la difficoltà di coloro che cercano di collocarsi nel mondo del lavoro, soprattutto se contestualizzato in un ambiente sempre più globale e veloce, non può non considerare il sistema dell'istruzione e della formazione, che, probabilmente oggi non soddisfa tutte quelle esigenze che il mercato del lavoro richiede. Ciò è confermato anche dal fatto che in Italia, nonostante le moltissime iniziative in materia di politiche a sostegno dell'occupazione che i Governi hanno messo in campo negli ultimi anni, ad oggi i risultati sono decisamente scoraggianti. Al di là delle cause macroeconomiche, tra i motivi che hanno determinato il fallimento del rilancio dell'occupazione vi è anche l'ormai consolidato ostacolo della "transizione scuola lavoro", a testimonianza di un forte problema di connessione tra il mondo dell'istruzione e quello aziendale. Molte realtà aziendali lamentano difficoltà a reperire forza lavoro specializzata e formata e pertanto molti profili lavorativi risultano scoperti. Da un lato, quindi, si riscontra una significativa distanza tra domanda e offerta di professionalità che deriva da un persistente scarso dialogo tra il sistema educativo e il tessuto produttivo, dall'altro è impensabile che neo studenti e neo lavoratori siano in possesso di tutte le qualifiche richieste dalle aziende in un certo ciclo produttivo, che devono essere formati in corso d'opera (secondo dati Istat, solo il 60% delle imprese eroga corsi di formazione interni).

I due drivers precedentemente menzionati sono importanti anche in virtù dell'osservazione che l'insieme delle politiche adottate per il lavoro a livello nazionale e regionale in Italia è prevalentemente costituito da incentivi e da agevolazioni di tipo contributivo e che la gestione del sistema delle politiche attive si avvale dell'interazione tra una pluralità di attori. Numerosi soggetti operano, infatti, nel sistema integrato di politiche per il lavoro costituendo la rete nazionale per le politiche del lavoro coordinata dall'Agenzia Nazionale per le Politiche per il Lavoro (ANPAL) e formata dai Centri per l'impiego, le Agenzie per il lavoro e altri operatori autorizzati.

Il sistema suddetto è stato profondamente modificato dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, con cui si è provveduto a valorizzare le politiche attive e a ridefinire i criteri di condizionalità per l'accesso alle misure e la definizione

stessa di disoccupato. Il nuovo sistema, infatti, individua quale soggetto beneficiario delle politiche per il lavoro il prestatore di lavoro in stato di disoccupazione ovvero chi è privo di impiego e che dichiara ad un sistema informativo unitario, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego. In base a tale dichiarazione rilasciata e alle connesse informazioni viene redatta la profilazione del lavoratore per valutarne l'occupabilità e l'eventuale fabbisogno formativo. Queste attività, svolte con l'ausilio di sistemi informatici ed automatici, prevedono l'aggiornamento sistematico delle informazioni (almeno ogni 90 giorni).

Il precipuo obiettivo del decreto è promuovere un effettivo collegamento tra misure di sostegno al reddito per gli inoccupati o disoccupati e quelle volte alla loro collocazione o ricollocazione nel mercato del lavoro. Tale coordinamento avviene attraverso il principio di condizionalità che implica la creazione di un sistema di Servizi per l'Impiego capillare ed efficace, operante con standard nazionali omogenei e sistemi informativi integrati.

La condizionalità graduata è strumentale a subordinare il riconoscimento e il mantenimento dei sussidi a uno specifico comportamento attivo del lavoratore che non è più semplice soggetto passivo beneficiario di una prestazione di sostegno erogata dallo Stato, ma è necessario che sia soggetto attivo e partecipi alle attività programmate per la realizzazione della sua occupabilità.

È previsto un sistema sanzionatorio così da disincentivare i lavoratori dal non adempiere agli obblighi di attivazione per accedere ai benefici richiesti, differenziato a seconda che il soggetto benefici di un'indennità in seguito all'interruzione del rapporto oppure percepisca un'integrazione salariale durante una mera sospensione/riduzione dell'orario di lavoro.

Le zone speciali nel mondo, politiche del lavoro e di sviluppo: una breve rassegna

L'osservazione di esperienze preesistenti di ZES nel mondo è utile per maturare riflessioni sugli interventi da adottare, in ambito di governance, politiche di sviluppo e del lavoro all'interno della stessa area speciale.

Per agevolare il confronto internazionale, si può procedere considerando macro aree e valutando se vi sono punti di contatto con lo scenario della regione Campania, soprattutto con riferimento al mercato del lavoro.

Partendo dal continente africano, le similitudini tra le economie africane considerate e quella campana non sono immediate, tuttavia vi sono aspetti simili rispetto ad alcune caratteristiche del mercato del lavoro, seppure in entità e modalità differenti. Innanzitutto il problema della disoccupazione, che riguarda soprattutto giovani e donne, l'informalità del lavoro e la formazione della forza lavoro.

La ZES è un mezzo attraverso cui regolarizzare e formalizzare il rapporto di lavoro: il controllo da parte delle Autorità di gestione e da parte delle strutture governative è limitativo della diffusione e dell'utilizzo del lavoro nero. L'erogazione degli incentivi, inoltre, è subordinata alla regolarità del rapporto di lavoro nella maggior parte dei casi, costituendo un'altra leva positiva al contrasto dell'informalità del lavoro. Nei contesti più poveri o in via di sviluppo il lavoro nero è affrontato in modo meno aggressivo che nel caso italiano: mentre in una regione come la Campania costituisce quasi sempre un motivo di elusione o di evasione fiscale (e non solo da parte del datore di lavoro), nella prima fattispecie esso è comunque una fonte di reddito e quindi di contrasto alla povertà. L'irregolarità o l'inesistenza del contratto di lavoro è sovente dovuta ad una legislazione debole, a pochi controlli, all'operatività poco complessa dei datori di lavoro. Sebbene le ragioni di contrasto al lavoro nero siano differenti per una regione come la Campania ed un'economia in via di sviluppo, gli effetti da perseguire sono i medesimi: i benefici di un rapporto di lavoro regolare sono palesi da un punto di vista fiscale, contributivo, legale e dei diritti, sia per lo Stato e sia per il lavoratore.

Un altro aspetto comune riguarda il problema disoccupazione, in particolare quella giovanile, che sia per molti paesi africani e sia per la Campania, è origine di flussi migratori in uscita. Fra l'altro, per entrambi i casi, essa può esser dovuta ad una scarsa qualificazione della forza lavoro e/o ad una difficoltà di collocazione dei potenziali lavoratori, generata da un matching distorto tra domanda e offerta di lavoro.

L'attivazione di percorsi strutturati di formazione, connessi a centri di ricerca e istituti professionali e tecnici, finalizzata alla formazione di forza lavoro pronta per essere impiegata nelle zone speciali può essere una risposta adeguata all'emergenza occupazionale giovanile. Il caso del Botswana (Ministry of trade and industry of Botswana, 2010) è esemplificativo di tale circuito scuola – formazione – lavoro, proprio perché basato sulle esigenze della domanda di lavoro e sulle potenzialità economiche offerte dalla ZES (i cosiddetti hubs), aperto a soggetti pubblici e privati, nazionali ed esteri, finalizzato alla facilitazione della transizione scuola lavoro. Pur considerando le pesanti criticità sulle condizioni di lavoro, anche l'Etiopia è un caso interessante per la realizzazione di poli altamente specializzati per la formazione dei lavoratori impiegati già nelle ZES e potenzialmente ivi impiegabili, costituiti su base di partenariati pubblico-privato nel sistema nazionale di istruzione e formazione professionale.

Tra le ZES in Medio Oriente, l'esperienza più interessante per il lavoro è quella della Giordania (ILO, 2019), specialmente per i programmi finalizzati all'incremento della partecipazione femminile al lavoro. La valutazione di politiche di conciliazione dei tempi di cura della famiglia con il lavoro potrebbe

essere un aspetto ulteriore da includere tra le azioni per il lavoro nella ZES e, più in generale, incentivi alle assunzioni di donne, che – soprattutto nel Meridione – sono annoverate tra i lavoratori vulnerabili.

L'attenzione del legislatore va posta sulla gestione del lavoro straniero, soprattutto se altamente qualificato. Dubai (HSBC, 2013) è un ulteriore esempio di ciò e che ha fatto ricorso a quote limitative di ingressi, proprio per evitare l'effetto spiazzamento dei lavoratori stranieri su quelli locali. Dall'esperienza iraniana è bene tener conto del differenziale di legislazione tra ZES e resto del paese: nell'area speciale la flessibilità del mercato del lavoro può essere eccessiva, a danno di una forza lavoro i cui diritti già sono poco tutelati se non inesistenti nel contesto di insediamento della ZES.

In Asia le ZES hanno contribuito a migliorare la qualità della forza lavoro esistente attraverso programmi di training e aggiornamento di competenze, oltretutto la formalizzazione del rapporto di lavoro (in Asia e Pacifico l'ILO stima il 68,2% di lavoratori informali). In Cina il governo ha fondato istituti di formazione per migliorare le competenze tecniche e professionali dei lavoratori. A Taiwan i programmi di training in cooperazione tra scuole, college e le imprese operanti nelle ZES hanno avuto successo nello sviluppo nelle competenze. Nelle Filippine si è registrato un notevole aumento nei livelli di competenze con focus sulle attività di ricerca e ad elevata professionalità (Akinci & Crittle, 2008). In paesi come la Thailandia, le imprese che fanno fronte a una cronica mancanza di lavoro qualificata adottano interventi per istituire centri di sviluppo delle risorse umane nelle loro proprietà industriali.

L'esame del contesto asiatico è interessante proprio per lo sviluppo delle competenze e la specializzazione della forza lavoro, strettamente connesso alla formazione professionale e al *training on the job*. La forza delle ZES asiatiche è dovuta pure alle competenze specialistiche e all'uso delle tecnologie: *learning by doing* e formazione interna alle imprese sono tra i fattori chiave di questa esperienza che hanno consentito l'acquisizione di competenze specifiche. Si tratta, difatti, di due tipologie di formazione da adottare durante il rapporto di lavoro, già agevolate in Italia (ad esempio attraverso i fondi interprofessionali) che possono essere potenziate ed adattate al sistema delle ZES.

Sebbene vi siano frequenti problemi di gestione della regolarità del rapporto di lavoro, in materia di orari, salute e sicurezza, tutele previdenziali, i contratti di lavoro stipulati nella ZES sono generalmente regolari, più che nel resto del paese considerato, ma la problematica dell'irregolarità del rapporto permane ancora in maniera consistente. Il fatto che la ZES sia un centro di opportunità di nuova occupazione, può essere un fattore di attrazione di lavoratori provenienti da altre aree del paese, cagionando l'inizio di flussi migratori che – per forze di lavoro numerose – potrebbe non alleviare il proble-

ma disoccupazione: si ha, dunque, un effetto misto delle ZES sull'occupazione che, nel caso delle economie asiatiche, sembra prevalere comunque per la generazione di nuovi posti di lavoro.

I paesi analizzati per l'Asia sono molto diversi dalla regione Campania, tuttavia è bene esporre alcune riflessioni su determinati aspetti. Come visto per l'Africa, anche in Asia la ZES è occasione di contrasto al proliferare del lavoro nero. In molti paesi, però, come India e Cina, è ancora una pratica diffusa stipulare un (finto) contratto di lavoro e non darne copia al lavoratore per evitare l'impegno retributivo e/o contributivo da parte del datore di lavoro. La conseguenza sui diritti spettanti al lavoratore è devastante perché l'assenza di prova del rapporto di lavoro formale implica la negazione all'accesso di tutte le prestazioni sociali connesse. Parimenti, l'attenzione sul rispetto delle norme di lavoro deve essere sempre alta, al contrario di quanto si verifica in India, ove i controlli sulle imprese sono scoraggiati o falsati ed è addirittura ammessa l'autocertificazione.

Le aree speciali nelle Americhe sono finalizzate più allo sviluppo delle esportazioni e del commercio, anche se dal 2010 vi sono state numerose attività finalizzate al rilancio delle ZES come motori della crescita economica e dell'occupazione. La funzione di contrasto all'informalità e di potenziamento del ruolo della donna nel mercato del lavoro per mezzo della ZES è particolarmente importante nell'America Latina, mentre Panama si distingue per essere uno degli esempi di zone speciali più importanti per quanto riguarda gli effetti di spillover, ossia i benefici in termini di produttività, know how e conoscenze in una impresa o area più ristretta che si diffondono alle realtà limitrofe e che dunque ne traggono vantaggio pur non sostenendone i costi iniziali. Tale fenomeno (tipico dei distretti industriali) è fondamentale per la competitività e per stimolare la ricerca e l'innovazione tecnologica, purché siano controllati fenomeni di free riding. Nel caso di Panama, gli effetti di spillover sono generati dall'immigrazione qualificata che, quindi, aumenta il livello di specializzazione, di produttività e di competenze della forza lavoro operante nelle ZES, a beneficio anche dei lavoratori locali (Hausmann et al., 2016).

Le aree speciali in Europa sono diffuse nella forma di ZES soprattutto in Polonia, Russia, Lettonia, Irlanda. I paesi più simili all'Italia per struttura socioeconomica non hanno sperimentato forme notevoli di aree speciali, trattandosi piuttosto di FTZ o di zone franche. La Russia, difatti, pur non avendo attuato interventi specifici per il lavoro nelle ZES, ha beneficiato dell'elevata qualificazione della forza lavoro presente, sebbene non numerosa, residente nel territorio delle ZES, peraltro a basso costo rispetto ai concorrenti internazionali.

La Polonia ha puntato al training dei lavoratori: la formazione e l'acquisizione di competenze, associata ad una relativa stabilità dei salari, consentono

alle imprese operanti nelle ZES di disporre di un importante fattore di competitività. Le ZES polacche sono, inoltre, un esempio di come l'istituzione delle aree speciali possa avere effetti positivi sulla riduzione della disoccupazione.

Durante il processo di insediamento delle ZES in un'area difficile come quella balcanica, è emersa la necessità di risolvere il problema della scarsa formazione dei lavoratori, quale precipuo ostacolo per il successo della zona speciale.

Per avere esiti positivi in termini occupazionali e di produttività di una ZES, dunque, la formazione della forza lavoro pare un aspetto imprescindibile, che quindi occorrerà ben valorizzare nella proposta di interventi per il lavoro per l'area speciale in Campania.

Alcune ipotesi per la ZES

Nell'ambito di una ZES, generalmente, il sistema delle politiche del lavoro adottate è quello istituito presso il paese ospitante. Tuttavia, è frequente che siano previste deroghe specifiche per la ZES, soprattutto per quanto riguarda la regolazione dei rapporti di lavoro, la formazione dei lavoratori e il loro recruiting.

Le possibili aree su cui intervenire nella ZES campana sono individuate in base: i. alle indicazioni sull'occupazione desunte dal Piano Strategico, ii. alle esigenze che potrebbero emergere nell'area speciale, iii. al confronto internazionale tra ZES preesistenti, iv. alle problematiche occupazionali e alle caratteristiche specifiche del mercato del lavoro delle aree coinvolte nell'istituzione della ZES e della Regione Campania in generale. Ogni tipo di progettazione destinata alla ZES deve necessariamente tenere in conto la natura temporanea della stessa, al fine di favorire il prosieguo dei suoi effetti anche dopo il suo termine legale.

Nella fase propositiva delle politiche per il lavoro, pare utile partire dagli strumenti preesistenti più che da proposte ex novo, rendendoli adeguati e finalizzati alla ZES, per ragioni di efficienza e minimizzazione dei costi, oltreché di celerità dei tempi, visto che si tratta di azioni già strutturate ed avviate.

L'esigenza più immediata è disporre di un'offerta di lavoro che sia pronta per la zona speciale, per competenze (dunque per qualità) e per quantità. Il soddisfacimento di questa necessità può essere utilizzato per finalità indirette della ZES ma primarie per la Regione Campania, in primis la riduzione della disoccupazione e la valorizzazione della forza lavoro locale, attraverso il miglioramento del *matching* tra domanda e offerta e una transizione scuola o università - lavoro meno ostica. Dall'esame delle politiche adottate in Italia e in Campania, sembrano più utili quelle finalizzate al sostegno e alla promozione della formazione del lavoratore e volte a favorire l'assunzione di giovani lavoratori o di gruppi vulnerabili, in coerenza con le linee generali in materia di lavoro desunte dal Piano di Sviluppo Strategico della ZES campana.

Oltre al ricorso a strumenti già in essere, è possibile ipotizzare due gruppi di interventi, uno a scopo preventivo di criticità potenziali dei mercati del lavoro nelle aree speciali - individuate anche attraverso l'esame dei casi internazionali delle esperienze di ZES - ed uno a scopo puramente propositivo, ispirato dai punti di forza desunti dalla menzionata rassegna.

La prima area riguarda vari ambiti: il contrasto al lavoro nero, la tutela dei diritti dei lavoratori, le pari opportunità e il lavoro straniero.

La regolarità del rapporto di lavoro deve essere requisito essenziale per l'esercizio dei diritti e dei doveri di entrambe le parti coinvolte, perché i benefici di un rapporto di lavoro regolare sono di tipo fiscale e contributivo - per lo Stato - e legale, contributivo e dei diritti esercitabili - per il lavoratore e per il datore. All'interno di una ZES, la stipulazione di un contratto di lavoro regolare potrebbe essere sostenuta attraverso la definizione di incentivi e la completa tracciabilità dei pagamenti a prescindere dalle soglie. Tuttavia, ciò non è sufficiente per due ragioni: in primo luogo, non è scontato che ogni rapporto di lavoro avviato nella ZES sia beneficiario di incentivi; l'informalità può essere anche parziale, ossia, pur avendo un contratto regolare, le parti realizzano una quota della prestazione in nero. Se oggi rispetto al lavoro nero ci si pone molto più in maniera sanzionatoria che preventiva, si potrebbe ipotizzare una fase preventiva, utilizzando la ZES come area di sperimentazione. Essa potrebbe concretizzarsi in un monitoraggio preventivo sulle aziende da parte di soggetti terzi coordinati dalla ZES. L'attività di monitoraggio, inoltre, potrebbe essere coordinata con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e/o con altri Enti coinvolti nella gestione del rapporto di lavoro.

La tutela dei diritti dei lavoratori si connette all'utilizzo di strumenti destinati al contrasto del lavoro nero: campagne informative e di sensibilizzazione su questo tema potrebbero essere mezzi da valutare. Parimenti, è necessaria l'attenzione verso le categorie di lavoratori più vulnerabili.

L'utilizzo del Rapporto sulla situazione del personale (ex legge 10 aprile 1991, n. 125, articolo 9, commi 1, 2, 3 e 4), obbligatorio per le aziende pubbliche e private che occupano oltre cento dipendenti, può costituire un primo step di monitoraggio sulla condizione complessiva dell'occupazione e può essere fonte di dati (microdati a livello di impresa) per la costituzione di una banca dati ZES. Ciò che sarebbe opportuno fare per aumentarne l'utilità è variarne la periodicità di redazione (abbreviare i tempi da due anni ad almeno 12 mesi) e abbattere la soglia dei cento dipendenti per azienda, ma estendere l'obbligo a tutte le imprese operanti nella ZES.

Sarebbe interessante sperimentare azioni in favore di una migliore conciliazione dei tempi di cura della famiglia e lavoro, ad esempio, potenziare la rete di nidi sul territorio campano e/o incentivare misure di workfare per genitori nelle imprese operanti nella ZES.

La gestione del lavoro straniero è un aspetto cruciale per il mercato del lavoro in una ZES perché i lavoratori stranieri costituiscono una delle categorie più soggette a sfruttamento per livelli di qualifica e mansioni basse. Un altro rischio di tipo differente si profila nel caso di eccessivo o esclusivo impiego di lavoro straniero (connazionale della proprietà di impresa) in posizioni di vertice della struttura manageriale (come si verifica in Etiopia per gli investitori cinesi). L'area del lavoro straniero nella ZES si può esplorare in connessione con la tutela dei diritti e la prevenzione del lavoro nero, poiché l'obiettivo è ridurre il rischio di sfruttamento, alto soprattutto per alcuni settori e quando lo straniero si trova in una posizione di soggiorno irregolare.

Tra gli interventi a scopo propositivo, invece, si reputa interessante valutare l'istituzione di uffici dediti alla gestione ed organizzazione della forza di lavoro nella ZES, che potrebbero essere costituiti ex novo oppure attraverso una riorganizzazione degli uffici della P.A. preesistenti. Fra l'altro i centri per l'Impiego (CpI) in Campania sono coinvolti in un percorso di potenziamento in fieri in termini di risorse e competenze. Ci si potrebbe innestare in questo iter di rinnovamento dei CpI per renderli funzionali alla ZES con l'apertura di uno sportello ad hoc per le funzioni di recruiting e selezione di forza lavoro specificamente richiesta dalle imprese operative nelle ZES. In realtà si tratta di una funzione parzialmente già connaturata alla *mission* dei CpI; essa potrebbe essere valorizzata non limitandosi alla attività di *matching* tra domanda e offerta lavoro, ma potrebbe specificarsi per le richieste da parte delle imprese nelle ZES (creando di fatto una sorta di canale ad hoc) completando anche la fase di selezione delle stesse risorse. In pratica, uno sportello interno ai CpI destinato alle ZES potrebbe svolgere le seguenti attività: profilatura delle figure professionali richieste e proposta di candidature, anche su base delle banche dati già in essere presso i centri; supporto per le assunzioni e gestione di incentivi; cura della fase di selezione dei candidati, in cooperazione con le imprese richiedenti.

Dato che la valorizzazione del capitale umano è un fattore chiave per il successo della ZES campana, perché essenziale per migliorare la competitività, la produttività e la capacità di innovazione dell'area speciale, è necessario investire nel sistema di istruzione e di formazione, promuovendo la diffusione della cultura della formazione on the job e in house, dell'apprendimento permanente e lo sfruttamento di eventuali spillover tecnologici. Alla luce di queste considerazioni potrebbe essere utile attivare un network specifico per la ZES con obiettivo di valorizzazione del capitale umano, a più livelli di specializzazione e per le attività economiche prevalenti, che coinvolga il sistema di istruzione e della formazione professionale (in special modo istituti tecnici e professionali, perché prime fucine di futuri lavoratori), le università, i centri

di ricerca, gli Istituti Tecnici Superiori (ITS). Le sinergie derivanti dal network potrebbero essere la base per la costituzione di poli altamente specializzati per determinate attività. A supporto di tale proposta, si richiama il caso dell’Etiopia in cui la filiera del cotone è trattata in tutte le fasi in un polo specializzato. Potrebbe valutarsi, inoltre, la valorizzazione dell’innovazione e della ricerca con il supporto dei Cluster Tecnologici Nazionali (CTN), ex art. 3 bis d.l. 20 giugno 2017, n. 91, quali strutture di supporto e di efficientamento per il coordinamento delle politiche di ricerca industriale a livello nazionale e locale, nonché di raccordo tra le misure promosse a livello centrale e regionale e, con riferimento alle Regioni del Mezzogiorno, anche come strumento facilitatore per l’attuazione e l’impiego degli interventi sul territorio.

Si propone, infine, la costituzione di una banca dati della ZES Campania, che si potrebbe basare sul dato amministrativo (comunicazioni obbligatorie, Rapporto periodico di pari opportunità, comunicazioni alle Camere di commercio, ecc.), da integrare con indagini e questionari più specifici a secondo del target e gestita da soggetti che già dispongono e utilizzano tali dati (ad es. ANPAL e INAPP).

Monitoraggio del mercato del lavoro: indicatori e valutazione

L’osservazione del mercato del lavoro può essere realizzata attraverso indicatori descrittivi che ne delineano le principali caratteristiche: si tratta degli indici più noti ed utilizzati per rappresentare lo stato dell’occupazione in un sistema economico. L’ILO ha individuato 17 indicatori chiave per l’analisi del mercato del lavoro: 1. Tasso di partecipazione, 2. Tasso di occupazione, 3. Stato occupazionale (lavoro dipendente o autonomo), 4. Occupazione per settore, 5. Occupazione per settore (classificazione ISCO), 6. Lavoratori part-time, 7. Ore lavorate, 8. Occupazione nell’economia informale, 9. Disoccupazione, 10. Tasso di disoccupazione giovanile, 11. Disoccupazione di lungo periodo, 12. Sottoccupazione in base al tempo, 13. Persone fuori la forza lavoro, 14. Livello di istruzione e analfabetismo, 15. Salari e costi di compensazione, 16. Produttività del lavoro, 17. Povertà, distribuzione dei redditi, occupazione per classe economica.

Tuttavia, per effettuare un’analisi più completa, occorre osservare l’andamento di tali indici nel tempo ed approfondire lo studio attraverso l’uso di ulteriori indicatori quantitativi e qualitativi del lavoro. È importante, infatti, la valutazione non solo quantitativa del mercato del lavoro, ma anche qualitativa, ossia analizzare se vi siano fenomeni distorsivi nello stesso non esclusivamente di tipo numerico. Lo studio del *mismatch*, ad esempio, intende osservare il mancato incontro tra fabbisogno delle imprese e domanda di lavoro soprattutto per le competenze richieste. Ad esso sono connessi sovente aspetti di *undereducation* oppure *overeducation*. A tal proposito, potrebbero essere utili

dati relativi ad investimenti sul capitale umano, come pure il monitoraggio dei fabbisogni espressi dalle imprese in materia di competenze.

Il conteggio degli infortuni sul lavoro e l'insorgenza di malattie professionali è altrettanto un dato importante e sintomatico per la qualità del lavoro in termini di sicurezza e salute dei lavoratori. Un altro gruppo di indicatori interessanti riguarda le probabilità stimate di transizione dalla scuola al lavoro o tra i diversi stati di occupazione/disoccupazione.

Come si è detto, gli indicatori di valutazione quali-quantitativi sono utili anche al monitoraggio del mercato del lavoro, che è già una tipologia di valutazione in itinere: valutare una misura è una delle fasi tipiche di una politica pubblica, successiva al ciclo della sua formazione/costruzione ed è utile per rendere conto ai cittadini, poiché si tratta di interventi di natura pubblica, e per capire se la stessa misura è stata utile ed efficace.

La valutazione può, inoltre, essere più o meno complessa dal punto di vista tecnico: si può ricorrere a semplici comparazioni di indicatori statistici (pre e post intervento) o a tecniche di valutazione di impatto più complesse ma, in genere, anche più ricche dal punto di vista informativo. Nel processo di valutazione non si deve tralasciare la temporaneità della ZES: ciò implica che l'analisi di efficacia sul mercato del lavoro debba essere prolungata anche oltre i tempi istitutivi della specialità dell'area, per verificare se gli effetti positivi (o negativi) possano vanificarsi o meno con il termine legale prestabilito.

Tali tecniche econometriche, ormai consolidate nella procedura delle politiche pubbliche, sono di vario tipo, trasposte nelle scienze sociali da materie tradizionalmente non economiche o politiche (quali la biologia, la medicina, l'agronomia, ecc.).

La scelta delle opzioni di valutazione e di monitoraggio dipende, dunque, anche in base alla disponibilità effettiva di dati: l'istituzione di una banca dati specifica per la ZES potrebbe agevolare la scelta, rendendola meno vincolata laddove sia forzata per assenza di dati.

6. La crisi e i processi di risanamento

di Francesco Agliata, Clelia Fiondella, Riccardo Macchioni, Nicola Moscardiello, Danilo Tuccillo, Claudia Zagaria
Università della Campania "Luigi Vanvitelli"

6.1. La salvaguardia della continuità aziendale

Nella dottrina economico-aziendale il principio di continuità aziendale serve a qualificare lo stesso concetto di azienda. In accordo con l'impostazione classica, l'attitudine a perdurare è una caratteristica dell'istituto che svolge la sua attività economica in continua coordinazione. In linea di principio,

l'azienda nasce per continuare ad esistere, almeno come tendenza (Zappa, 1956).

La continuità aziendale consente alle aziende di perseguire la finalità di creare valore, in quanto ciò è possibile solo in un arco temporale sufficientemente ampio. Per creare valore, l'azienda deve ricercare e mantenere condizioni di equilibrio economico, compiendo scelte assai complesse che servono ad individuare le migliori combinazioni di capitale e lavoro, in situazioni di rischio ed elevata incertezza.

Più precisamente, l'azienda correttamente svolge la sua funzione di creazione di valore se raggiunge, protegge e migliora le sue condizioni di equilibrio economico in modo durevole ed evolutivo (Cavalieri & Franceschi, 2010).

Con riferimento alle imprese, la verifica delle condizioni di equilibrio economico è tradizionalmente (seppur non esclusivamente) legata al reddito e, in particolare, ad uno scostamento positivo dei ricavi rispetto ai costi. In un orizzonte temporale non breve, un simile scostamento assicura anche l'equilibrio finanziario, poiché il flusso delle entrate (che misurano i ricavi) è evidentemente superiore al flusso delle uscite (che misurano i costi).

Nella normale prospettiva di continuazione dell'attività, l'equilibrio economico si pone ad un livello sovraordinato rispetto all'equilibrio finanziario che dovrebbe essere una sua diretta conseguenza. Tant'è che nel breve periodo un temporaneo squilibrio finanziario dovrebbe essere di regola sanabile in presenza di positive prospettive reddituali, poiché il momentaneo sfasamento è destinato nel tempo ad aggiustarsi attraverso la conclusione dei cicli economici in corso di svolgimento e/o l'attivazione di nuovi circuiti produttivi (Amodeo, 1965).

Nel caso in cui l'impresa, viceversa, ancorché funzionante, presenti squilibri economici e finanziari più gravi rispetto all'ipotesi sopra descritta, occorre porre in essere un intervento di risanamento che, il più delle volte, si presenta particolarmente invasivo, ma necessario per evitare che la fase patologica sfoci nel dissesto e, quindi, nella definitiva impossibilità a proseguire l'attività aziendale. In ogni caso, gli studi in materia di crisi d'impresa che affrontano i processi di turnaround comunque pongono come obiettivo finale del percorso di ristrutturazione e di rilancio quello del recupero degli equilibri e del ritorno alla creazione di valore (Guatri, 1995); in altri termini, permane indefettibile il ripristino delle condizioni che assicurino la durabilità dell'azienda.

L'accezione di continuità aziendale che emerge da quanto sopra tratteggiato è coerente con un'idea di azienda di durata indefinita, il cui funzionamento è caratterizzato dall'incessante susseguirsi delle operazioni nel tempo (Zappa, 1956). Per altro verso, l'effettiva capacità dell'azienda di corrisponde-

re alla propria natura e di continuare ad operare non può prescindere dalla bontà delle iniziative intraprese, soprattutto, dall'elemento umano che crea e gestisce l'azienda, inserendola in un contesto ben preciso e in un arco temporale limitato (Congiu, 2013).

Più in generale, la salvaguardia della continuità aziendale non può essere rimessa al mero intuito imprenditoriale, ma richiede la predisposizione e il funzionamento di presidi di controllo permanenti, idonei a tale scopo.

Tali presidi interessano diverse dimensioni aziendali che per comodità espositiva possono essere separatamente trattate, individuando così almeno tre aree di rilevanza: strategica, organizzativa e informativa, fermo restando che da un punto di vista cognitivo esse restano strettamente interrelate.

Sul piano strategico, la continuità aziendale e le collegate condizioni di equilibrio economico richiedono la formulazione di iniziative vincenti e una sorveglianza di tipo sistematico sulle attività propedeutiche al raggiungimento degli obiettivi prefissati in seno alla pianificazione. A tal fine, occorre porre sotto osservazione sia i fattori interni all'impresa, sia quelli ambientali. Gli uni e gli altri possono subire notevoli mutazioni durante il (lungo) periodo che intercorre fra l'avvio del processo strategico e il raggiungimento dei risultati, imponendo repentini interventi di rimodulazione o adattamento delle scelte di gestione.

Sul piano organizzativo, la continuità aziendale trova ancoraggio nell'adeguatezza dell'architettura predisposta per regolare il comportamento umano all'interno dell'impresa e indirizzarlo verso gli obiettivi da raggiungere. Le configurazioni organizzative devono essere scelte per assicurare una coerenza con le variabili situazionali dell'azienda, vale a dire la dimensione, la fase del ciclo di vita, la tecnologia impiegata, ma anche il contesto nel quale opera e molte altre ancora. Di fronte alla costante mutabilità di dette variabili, è ovvio che la continuità aziendale può dipendere dalla capacità di saper variare per tempo la struttura organizzativa, modificandola per rispondere alle sollecitazioni esterne e garantendo la necessaria flessibilità.

Sul piano della comunicazione, la continuità aziendale può beneficiare del contributo dell'informazione rivolta all'esterno se la medesima informazione è idonea a soddisfare il fabbisogno conoscitivo intorno alle prospettive di funzionamento dell'impresa. Ciò implica la predisposizione di sistemi più o meno complessi finalizzati alla raccolta, elaborazione e rappresentazione di informazioni quali-quantitative, anche diverse e aggiuntive rispetto a quelle che occorre produrre per espressa previsione di legge.

Difatti, la continuazione dell'attività è anche funzione del grado di fiducia che gli stakeholders accordano all'impresa. Un simile consenso si costruisce, fra l'altro, alimentando un processo di comunicazione in grado di veicolare informazioni di qualità verso tutti i soggetti interessati.

L'esistenza di meccanismi di sorveglianza (sul piano strategico, organizzativo e della comunicazione) potrebbe essere una condizione non sufficiente ad evitare la perdita delle prospettive di funzionamento, specialmente in periodi di crisi economica, durante i quali il presidio della continuità aziendale deve farsi ancora più attento, perché maggiore è il rischio di veder compromesse le condizioni di equilibrio economico in modo irreversibile.

Le aziende più esposte al rischio di non sopravvivere sono quelle meno dotate di competenze manageriali e di adeguati sistemi di controllo, di ridotte dimensioni e caratterizzate da un eccessivo indebitamento (Ferretti et al., 2016).

La crisi che colpisce le imprese può generare effetti dirompenti sul contesto produttivo di riferimento e spesso un intervento del legislatore è sollecitato per arginare le negative ricadute.

In effetti, la disciplina fallimentare è stata, a più riprese, aggiornata per affinare gli strumenti di risanamento volti ad evitare l'interruzione dell'attività aziendale. Tuttavia, nella gran parte dei casi, l'operatività di tali misure è stata tardiva e sullo sfondo si intravedeva la prioritaria salvaguardia degli interessi dei creditori. La ridotta efficacia della normativa sulla crisi d'impresa è registrata dai dati sui fallimenti, le procedure concorsuali e le liquidazioni (Cerved, 2017). Di diverso tenore dovrebbero essere, invece, i più recenti interventi, i cui effetti si potranno però consolidare solo nei prossimi anni.

In realtà, la salvaguardia della continuità è un obiettivo complesso, da perseguire intervenendo su diversi fronti e in via sistemica.

Da un lato, è necessario rafforzare ed espandere la presenza di competenze specialistiche all'interno dell'organizzazione che possano garantire, attraverso opportuni strumenti, un'emersione anticipata della crisi, non limitandosi alle figure apicali, ma favorendo un controllo delle condizioni di operatività dell'azienda diffuso e pervasivo, svolto da numerosi soggetti che operano a più livelli e che condividono le medesime informazioni.

Dall'altro, occorre irrobustire la tutela della continuità aziendale sul piano giuridico, come fenomeno economico meritevole di autonoma rilevanza. L'attitudine a perdurare andrebbe preservata nel prioritario e sovraordinato interesse dell'azienda, perché in assenza di essa nessun bisogno particolare potrà essere soddisfatto in modo duraturo.

Anche la sopravvivenza di una singola impresa può essere funzionale all'economia complessiva. Sono infatti ampiamente documentati, sul piano empirico, i rischi di propagazione della crisi, soprattutto nel nostro sistema economico, dove la presenza di distretti e reti riduce a sorte comune un numero più o meno alto di aziende a vario titolo collegate.

6.2. La crisi d'azienda. Inquadramento teorico

Il tema della crisi è stato da sempre oggetto di studio di molteplici discipline, assumendo un carattere trasversale.

Oltre al mondo accademico, la crisi ha suscitato anche l'interesse dei practitioners che, a diverso titolo, sono interessati dal suo manifestarsi e, soprattutto nei tempi più recenti, degli organismi legislativi e regolamentari, delle istituzioni economiche, politiche e sociali, nonché dell'opinione pubblica.

La crisi – negli scritti scientifici così come nel linguaggio comune – non è stata circoscritta in termini rigorosi, ma è rimasta per lungo tempo un'idea intuitiva, tant'è che appare quasi difficile raggiungere un'intesa sul significato stesso della parola.

Il termine crisi esprime un fenomeno di portata di per sé indefinita, che può essere variamente qualificato a seconda della prospettiva adottata. È possibile far riferimento a una crisi macroeconomica (che coinvolge un insieme di variabili strutturali, quali i regimi politici, la funzionalità dei mercati finanziari, il costo o la disponibilità dei fattori produttivi, la propensione al risparmio o al consumo della popolazione), a una crisi settoriale (che riguarda la declinazione dei fattori appena elencati in diversi contesti industry-specific, atta a alterarne l'attrattività e le dinamiche competitive), a una crisi aziendale (che investe lo status funzionale di una specifica realtà organizzativa).

Le presenti pagine approfondiscono il fenomeno della crisi, inteso proprio alla luce della terza prospettiva, evidenziando, dopo un breve inquadramento teorico, i possibili interventi di turnaround e alcuni strumenti di diagnosi, misurazione e gestione della crisi stessa.

In ambito economico aziendale, un tentativo di sistematizzazione della disciplina è stato fornito dalla letteratura più recente, proprio muovendo dalle condizioni di normale andamento dell'attività d'impresa³.

Lo svolgimento della gestione aziendale in "ordinario funzionamento" persegue un tendenziale equilibrio a cui concorrono tre differenti aspetti di un fenomeno unitario. Essi sono il momento economico, finanziario e patrimoniale.

La crisi d'impresa, invece, è una condizione di tipo patologico, generatasi per effetto di un processo degenerativo graduale dell'attività tipica, più o meno lento, che conduce a una situazione di squilibrio, a carattere globale e non transitorio, fino a comprometterne la capacità di continuare ad operare nel tempo.

³ «Per poter definire in modo corretto quando un'azienda possa dirsi in crisi, occorre avere in via propedeutica stabilito le caratteristiche di un sano ed ordinato funzionamento». M. Lacchini, *La valutazione del capitale nelle procedure concorsuali*, p. 6.

La letteratura aziendalistica intende la crisi come un processo cumulativo che si palesa quale perdita (ir)reversibile di capacità reddituale⁴ e, medio tempo, di valore economico, con un duraturo declino nel posizionamento competitivo, nel consenso sociale e, in generale, in quell'insieme di fattori che, una volta perduti, compromettono la stessa sopravvivenza del sistema operante.

Lo studioso Guatri propone un modello di osservazione della crisi d'impresa, che distingue due momenti (o anche fasi): il declino e la crisi.

Il declino rappresenta la fase prodromica, dalla quale prende avvio la distruzione del valore del capitale economico nel tempo, come effetto del deterioramento dei flussi reddituali, delle attese inerenti a tali flussi, e un accrescimento dei rischi cui l'azienda è esposta.

La crisi in senso stretto, ossia la fase acuta e conclamata del processo, quasi sempre irreversibile senza interventi esterni di ristrutturazione industriale e finanziaria, si concretizza in gravi e crescenti ripercussioni delle consistenti perdite economiche sui flussi finanziari, aggravate dalla perdita della capacità di credito e di fiducia da parte della collettività, nello stato di insolvenza – ossia dall'incapacità di far fronte regolarmente ai pagamenti in scadenza – e, quindi, nel dissesto, cioè uno squilibrio patrimoniale definitivo⁵.

Più di preciso, secondo l'interpretazione proposta, la crisi si manifesta in quattro "stadi", due dei quali afferenti alla fase di declino, mentre altri due ricompresi nella fase della vera e propria crisi.

Durante il primo stadio è in atto una incubazione del fenomeno, in cui si palesano i primi segnali di decadenza e di squilibrio.

Nel secondo stadio si perviene a una maturazione degli squilibri stessi e si riscontrano le perdite dei flussi reddituali e di valore del capitale

Il terzo stadio rivela gravi ripercussioni sui flussi finanziari (fino a divenire negativi) e sulla fiducia dell'impresa, che divengono palesi anche all'esterno. Non di rado, gli effetti di questo stadio – già il terzo, nel quale, appunto, gli squilibri sono già radicati nell'organizzazione – sono erroneamente considerati come alcune fra le cause della crisi.

⁴ Secondo l'impostazione economico-aziendale, la "crisi" può comprendere – ma non si identifica con – lo stato di "insolvenza", cioè una grave situazione di tensione finanziaria che altera l'avvicendamento dei flussi di cassa, in entrata e in uscita, impedendo all'istituto di far fronte, tempestivamente, all'adempimento delle obbligazioni fin lì contratte.

⁵ Mentre l'insolvenza è misurata in termini di flussi ed evidenza, pertanto, una situazione di tensione finanziaria (i flussi di cassa generati nell'unità di tempo sono, cioè, insufficienti a far fronte alle obbligazioni derivanti dai contratti in essere), il dissesto è misurato in termini di stock e palesa, dunque, una situazione di patologia aziendale tale per cui il valore delle attività è insufficiente a garantire il rimborso dei debiti.

Con il quarto stadio si ha la piena conclamazione della patologia, i cui effetti si dispiegano anche nella sfera dei diversi stakeholder d'impresa, generando una condizione di insolvenza e giungendo, inalcuni casi, fino al dissesto.

È chiaro, tuttavia, che l'impostazione adottata segue una prospettiva ibrida e contingente, che non può prescindere da una conoscenza dell'azienda e della sua gestione interna, delle fonti di vantaggio competitivo e dai rapporti con la concorrenza.

Infatti, non sempre è possibile tracciare una linea di demarcazione tra declino e crisi, così come può non essere sempre netta la soglia che separa l'incubazione dalla maturazione e dalla conseguente degenerazione. Talvolta, può succedere anche che l'impresa viva il declino come un passaggio relativamente fisiologico della propria vita, a seguito del quale intraprendere fasi di ristrutturazione volontaria dirette al ripristino degli equilibri.

Proprio al fine di intervenire in maniera tempestiva, nel tentativo di evitare il definitivo dispiegarsi dello stato patologico o, meglio ancora, per arginare la situazione di declino, risulta fondamentale un'analisi delle cause e delle tipologie di crisi.

Le cause della crisi sono ricondotte, tradizionalmente, a fattori esterni e a fattori interni.

I fattori "esterni" sono quelli che prevalentemente si riconnettono proprio alle condizioni dell'ambiente, del settore, oltre ad altri elementi esogeni che vanno a pregiudicare le coordinate di contesto con le quali l'impresa si rapporta e agisce (ad esempio, un inatteso incremento dei prezzi nei mercati di approvvigionamento o la scarsa reattività dei mercati di sbocco in un'area fortemente depressa).

I fattori "interni", invece, sono quelli più immediatamente endogeni all'azienda e si traducono in varie carenze organizzative, manageriali, produttive, commerciali, in ciò accludendo anche deficitarie scelte di finanziamento e di investimento.

L'approfondimento di tale chiave di lettura convoglia l'attenzione, non di rado, sulla ricaduta dell'elemento "soggettivo", collegando, cioè, le cause della crisi principalmente ad erronei comportamenti dell'imprenditore o del management, ossia di coloro cui è riservato l'esercizio del potere volitivo e decisionale.

In questo senso, non v'è dubbio che un'azienda declinata verso il dissesto abbia anzitutto smarrito le condizioni minime di equilibrio strategico, mostrandosi non in grado di fronteggiare adeguatamente i fattori patologici, "esterni" e "interni", denunciando l'incapacità di porvi rimedio con disegni sostitutivi, di tipo virtuoso, con interventi di rinnovamento e di rilancio della formula imprenditoriale prescelta, con soluzioni di ammodernamento delle strutture organizzative e operative, con un recupero delle giuste relazioni all'interno del sistema competitivo.

La dottrina distingue cinque tipologie di crisi: la crisi da inefficienza, tipica dell'area produttiva, si manifesta allorquando uno o più comparti dell'attività aziendale operano con rendimenti bassi o inferiori a quelli dei propri competitors; la crisi da sovracapacità/rigidità è collegata alla duratura riduzione del volume della domanda per l'azienda rispetto alle possibilità di collocamento sul mercato, oppure da uno sviluppo inferiore alle attese, a fronte di elevati investimenti fissi già effettuati; la crisi da decadimento dei prodotti, che trae origine dalla riduzione dei margini positivi tra prezzi e costi al di sotto del limite necessario per la copertura dei costi fissi o comuni e per garantire una sufficiente misura di utile; la crisi da carenza di programmazione/innovazione, riconducibile all'incapacità di adattare le condizioni di svolgimento della gestione ai mutamenti ambientali oppure alla mancata iniezione di nuove idee, ossia ai ridotti investimenti nella ricerca; la crisi da squilibrio finanziario, che generalmente rappresenta una sintesi di tutti gli altri fattori di crisi: inefficienze, rigidità, decadimento dei prodotti, carenze di programmazione e di innovazione che hanno gradualmente eroso la vitalità dell'azienda fino a indebolirla sul piano finanziario.

In letteratura, ma anche nella prassi, le situazioni di squilibrio non sono affrontate in modo isolato, ma sono affiancate da una discussione sugli eventuali interventi di ripristino da porre in essere, tant'è che si è soliti fare riferimento al binomio crisi-risanamento (o turnaround).

L'espressione turnaround è impiegata per rappresentare tutti i processi sistematici di cambiamento posti in essere per avviare il risanamento e il rilancio delle imprese⁶.

Si tratta di cambiamenti improvvisi, urgenti e repentini, di cui l'impresa necessita per la sua sopravvivenza e che, quindi, sono posti in essere in contesti complessi; essi solitamente sono radicali, poiché investono la formulazione della strategia di lungo periodo e hanno ricadute anche sui diversi stakeholders, e sono parte di un progetto più ampio che aspira al ripristino degli equilibri aziendali e delle condizioni di esistenza dell'impresa nel lungo termine.

Le categorie di interventi intrapresi nell'ambito del turnaround sono stati associati, rispettivamente, al declino e alla crisi dell'impresa, sicché è possibile distinguere due tipologie di turnaround: il turnaround da declino e il turnaround da crisi, anche in funzione della tempestività e, soprattutto, dello status quo della realtà di riferimento.

Il turnaround da declino investe quelle imprese che stanno affrontando le prime instabilità. Si concretizza in interventi meno pervasivi, presidiati da

⁶ La definizione è tratta da Guatri, *Turnaround. Declino, crisi e ritorno al valore*, p. 155.

manager interni (solo di rado coadiuvati da consulenti esterni), deputati a seguire lo sviluppo di lungo termine dell'impresa e dalla forma non vincolata e tipicamente riservata.

Il turnaround da crisi riguarda quelle imprese che, avendo già superato lo stadio del declino, versano in condizioni di squilibrio particolarmente radicate. Esse, pertanto, devono cercare di ripristinare le condizioni di operatività con una probabilità di successo relativamente contenuta e tanto più bassa quanto più profondo è lo stato di crisi che l'impresa sta affrontando.

Tra l'altro, mentre il turnaround da declino ammette sempre la possibilità di ripristino e rilancio dell'impresa, questo non sempre accade nel caso di turnaround da crisi, laddove lo stato degenerativo troppo avanzato può precluderne ogni sorta di reversibilità.

Alcuni studiosi hanno individuato una terza tipologia: il turnaround da declino controllato.

Pur in presenza di differenti condizioni di partenza, gli studiosi hanno ipotizzato un analogo schema di successione degli accertamenti e degli interventi volti al recupero dell'impresa, prevedendo un'articolazione in cinque fasi, o stadi, del processo di turnaround, di seguito esposte ⁷:

- il riconoscimento del declino e l'adozione di una nuova leadership;
- l'analisi-valutazione;
- la trattativa;
- la normalizzazione;
- il ritorno alla creazione di nuovo valore.

Il turnaround, quindi, si conclude quando l'impresa riacquista la sua capacità di generare valore nel tempo. Evidentemente, si tratta di un processo che può presentare un diverso grado di complessità ma, in ogni caso, copre un arco temporale lungo (anche cinque anni, se si comprende anche lo stadio finale del ritorno alla creazione di nuovo valore. È chiaro che ciascuna fase presenta una durata variabile, in funzione della natura dell'impresa e dei problemi da affrontare; di certo, il quarto e il quinto stadio sono quelli più impegnativi, anche dal punto di vista del tempo richiesto.

⁷ Alcuni autori, diversamente, distinguono tre fasi del *turnaround* e cioè la fase dell'emergenza, in cui prende avvio il processo, attraverso un approfondimento delle cause che hanno generato gli squilibri, un'analisi delle caratteristiche dell'organizzazione e delle forze manageriali; la fase del cambiamento, che prevede il vero e proprio intervento di ristrutturazione; la fase dell'investimento, nella quale si consolida e si sviluppa la crescita dell'impresa. In realtà, non conta il numero di fasi, ma piuttosto la logica che guida il percorso da intraprendere. Per approfondimenti, si veda Sciarelli, *La crisi d'impresa: il processo gestionale di risanamento nelle piccole e medie imprese*, p. 87.

L'articolazione in stadi del processo di turnaround è strettamente collegata a un piano, un documento che esponga, in maniera coerente, gli obiettivi definiti, gli interventi proposti, i relativi costi e i risultati attesi, esplicitando le condizioni di convenienza ad ampio spettro, per l'azienda e, soprattutto, per quelle categorie di stakeholders che, in alcuni casi, sono chiamate a discutere di trattative complesse e, in ultima istanza, a esprimere un parere di favore (o meno) rispetto al documento stesso.

6.3. Alcuni strumenti di diagnosi della crisi

Nell'ultimo decennio si sono affermati numerosi strumenti che, con varie tecniche e a diverso titolo, si propongono di formulare un giudizio tempestivo (nei limiti del possibile) sullo stato di crisi dell'impresa.

Ciò in virtù del fatto che si è passati da un approccio episodico e destrutturato alla crisi d'impresa, con pochi casi di recovery e restructuring, ad un approccio sistematico che fa ricorso a strumenti e tecniche standardizzate volte, sulla base di un opportuno piano di medio-lungo termine, al ripristino delle condizioni di equilibrio.

Per una corretta diagnosi dello stato di crisi è necessario un orientamento prospettico, idoneo ad indagare la (in)capacità dell'impresa di adempiere non solo alle obbligazioni già assunte, ma anche a quelle che si origineranno nell'ambito della consueta attività aziendale.

In questo paragrafo si presentano alcuni strumenti tradizionalmente impiegati per finalità di diagnosi della crisi d'impresa.

Tra gli elementi in grado di agevolare la comprensione della situazione aziendale e il rischio che essa sia in una potenziale situazione di crisi rientrano, sicuramente, le analisi di bilancio⁸.

Si tratta di valutazioni condotte, nel tempo (per più esercizi) e nello spazio (con riguardo al settore di operatività), in grado di apprezzare risultati sia complessivi (riferiti, cioè, dall'intera azienda), sia specifici (relativi a singole aree di business).

Tali analisi si costruiscono attraverso un sistema complesso e articolato di indici, elaborati sulla scorta di alcune grandezze tratte dai prospetti quantitativi di sintesi del bilancio d'esercizio, opportunamente integrate con tutte le ulteriori informazioni di natura qualitativa che risiedono nella sezione descrittiva del rendiconto annuale.

⁸ M. Bazzlerla, Crisi aziendali e controllo di gestione: l'importanza degli strumenti di controllo nella prevenzione della crisi, *Metodi e strumenti del controllo di gestione*, n. 4/2018.

Gli indici di bilancio coinvolgono varie dimensioni della situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'impresa, tant'è che si possono distinguere⁹:

- indicatori di redditività;
- indicatori di solidità;
- indicatori di liquidità;
- indicatori di sviluppo.

Tuttavia, si è constatato nel tempo, che le analisi di bilancio scontano gli stessi limiti cognitivi del bilancio, costituendone una diretta derivazione. Esse, pertanto, risentono di dati storici, di ridotta capacità previsionale e fortemente condizionati dalle politiche adottate dagli amministratori e, in ogni caso, sono influenzate dalla discrezionalità dei soggetti che redigono l'informativa.

Per questo, accanto alle analisi di bilancio (o, talvolta, in sostituzione), le imprese ricorrono a sistemi più sofisticati che, sempre a partire dai dati di bilancio, attraverso rielaborazioni statistiche, forniscono informazioni sul prevedibile andamento della gestione.

In linea generale, si tratta di modelli di previsione delle insolvenze che possono essere impiegati per intercettare, con un certo grado di affidabilità, i segnali di un processo di crisi in atto.

Fra i modelli predittivi più discussi in letteratura e, al contempo, più frequentemente impiegati dalla prassi, si distingue quello proposto dallo studioso Edward I. Altman, denominato Z-score¹⁰.

Tale modello focalizza l'attenzione su un circoscritto set di variabili, ritenute esplicative di uno stato di crisi aziendale e le elabora attraverso la tecnica statistica dell'analisi discriminante.

In termini più operativi, secondo tale strumento, la diagnosi della crisi avviene in modo quasi immediato, dalla risoluzione di una equazione che ricorre a un insieme di variabili ponderate per rispettivi coefficienti, ciascuno appositamente individuato:

$$Z' = 0,717 X_1 + 0,847 X_2 + 3,107 X_3 + 0,420 X_4 + 0,998 X_5$$

dove:

X_1 = capitale circolante netto su capitale investito

⁹ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia al testo di Teodori, *Analisi di Bilancio*.

¹⁰ Si rinvia, per ulteriori approfondimenti, all'opera di Altman, *Corporate financial distress and bankruptcy*, p. 202 e ss.

- X₂ = riserve su capitale investito
- X₃ = EBIT su capitale investito
- X₄ = patrimonio netto su capitale di terzi
- X₅ = ricavi su capitale investito

Il punteggio – ottenutosostituendo alle incognite gli specifici valori di bilancio – va poi confrontato con il parametro soglia o, più precisamente, con il c.d. punto di cut off (critico), individuato pari a 2,675.

Il punto di cut off esprime il valore “discriminante” tra aziende sane e aziende problematiche, definendo una linea immaginaria di demarcazione tra l’area di presumibile insolvenza e l’area di potenziale solvibilità.

Infatti, le aziende che presentano un punto di cut off superiore a 2,675, vengono classificate come aziende in buona salute, mentre le aziende che espongono valori dello Z-score inferiori al parametro soglia si considerano in uno stato anomalo.

Il modello identifica, poi, un’area di valori (per uno Z-score compreso tra 1,23 e 2,90) nell’ambito della quale sussistono condizioni di incertezza che non consentono di qualificare, in maniera fondata, un andamento fisiologico o patologico dell’impresa.

Al modello di Altman sono stati riconosciuti numerosi vantaggi.

Sicuramente, fra questi, la maggiore attendibilità nell’apprezzamento sul futuro evolversi dello status dell’unità produttiva, in quanto le valutazioni, guidate dallo strumento specifico e condotte sulla base di parametri definiti ex ante, limitano il grado di soggettività interpretativa dell’operatore, così come si riduce possibilità di errori e/o condizionamenti.

L’affidabilità del modello di Altman è stato anche oggetto di una verifica condotta nel contesto italiano, rispetto a un campione di circa 20 imprese.

Più di preciso, il test è stato predisposto per accertare se e in quale misura lo Z-score sarebbe stato in grado di anticipare la degenerazione delle condizioni di operatività aziendale.

L’analisi ex post, condotta secondo il criterio “ora per allora”, ha rivelato che, lungo un arco temporale di cinque anni, l’efficacia predittiva dello strumento si attesta su un livello compreso tra il 75% e l’80%. Tuttavia, tale attitudine diagnostica del modello tende a decrescere negli anni più prossimi al concreto manifestarsi della crisi.

Ciò, probabilmente, per effetto dell’adozione di politiche di bilancio che, non di rado, sono adottate dagli amministratori nella fase degenerativa, con l’obiettivo di “occultare”, quanto più è possibile, lo stato di crisi.

È evidente che, in tali circostanze, l’efficacia dei modelli predittivi, così come di tutti gli strumenti di diagnosi basati sull’analisi di bilancio, viene me-

no, proprio perché essi si erigono su informazioni e dati scarsamente rappresentativi del contesto aziendale considerato.

In realtà, va detto che i modelli predittivi delle insolvenze e, nello specifico, il modello di Altman, non sono stati esenti da critiche.

Se da un lato è stata evidenziata l'impossibilità di prevedere lo stato di crisi facendo uso di modelli costruiti sulla base delle caratteristiche della realtà produttiva statunitense ¹¹, dall'altro, è stata intravista la possibilità di adattare i parametri discriminanti dello Z-score – concepito per le società quotate statunitensi operanti nel settore manifatturiero – alle peculiarità del contesto nazionale ¹².

Nei tempi più recenti, alcuni studiosi hanno proposto, sulla scorta del modello di Altman, l'impiego di uno Z-score anche ad altre tipologie di aziende, le piccole e medie imprese (PMI), denominato, appunto PMI Z-score.

Tale modello, dunque, definisce alcune variabili che meglio si prestano a catturare l'andamento economico-finanziario delle realtà di più ridotte dimensioni, calibrate per opportuni e riadeguati coefficienti di ponderazione.

$$\text{PMI Z-score} = 1,981 \cdot X_1 + 9,841 \cdot X_2 + 1,951 \cdot X_3 + 3,206 \cdot X_4 + 4,037 \cdot X_5.$$

dove:

$$X_1 = (\text{AC} - \text{PC}) / (\text{AM} + \text{AI} + \text{RF} + \text{AC} + \text{DL})$$

$$X_2 = (\text{RL} + \text{RS}) / \text{TA}$$

$$X_3 = \text{UON} / (\text{AM} + \text{AI} + \text{RF} + \text{AC})$$

$$X_4 = \text{PN} / \text{TP}$$

$$X_5 = \text{RV} / (\text{AM} + \text{AI} + \text{RF} + \text{AC} + \text{DL})$$

considerato che:

AC = Attività correnti

PC = Passività correnti

AM = Immobilizzazioni materiali

AI = Immobilizzazioni immateriali

DL = Disponibilità liquide

RL = Riserva legale

¹¹ Luerti, *La previsione dello stato di insolvenza delle imprese*, p. 33. Luerti, *La previsione dello stato di insolvenza delle imprese*, p. 33.

¹² Bottani, Cipriani e Serao, *Analisi del rischio di insolvenza di una PMI tramite l'utilizzo del modello dello Z-score*.

RS = Riserva straordinaria
TA = Totale attività
UON = Utile operativo netto
PN = Patrimonio netto
TP = Totale passività
RV = Ricavi di vendita

Oltre agli strumenti di diagnosi sopra presentati, nel corso dell'ultimo anno e per effetto dell'introduzione di nuove norme, è stata rivolta una crescente attenzione alla necessità di anticipare l'emersione della crisi¹³.

Si è sentita l'esigenza, dunque, di regolamentare un intervento precoce rispetto al conclamarsi dello stato patologico d'impresa, tant'è che si parla, appunto, di procedure d'allerta, dirette ad evitare che il ritardo nell'individuazione dei segnali della crisi d'impresa si trasformi in insolvenza e degeneri nell'irreversibile fase del dissesto¹⁴.

In tale contesto, l'attività di sindaci e revisori rappresenta un vero e proprio strumento per la diagnosi anticipata della crisi d'impresa.

Infatti, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del nuovo Codice della Crisi, gli organi di controllo e il soggetto incaricato della revisione legale dei conti (ciascuno nell'ambito delle proprie funzioni), hanno l'obbligo di verificare che l'organo amministrativo monitori costantemente l'adeguatezza dell'assetto organizzativo dell'impresa, il suo equilibrio economico-finanziario ed il prevedibile andamento della gestione, nonché di segnalare immediatamente allo stesso organo amministrativo esistenza di fondati indizi della crisi.

¹³ Il riferimento è, in particolare, al nuovo codice della crisi d'impresa, emanato con il Decreto legislativo, 12/01/2019 n° 14, G.U. 14/02/2019, a seguito della legge delega n. 155 del 19.10.2018.

Tale decreto si innesta in un dibattito alimentato in ambito europeo.

Infatti, la salvaguardia del going concern e la necessità di non disperdere il valore degli intangibles è il primario scopo di tutti i recenti atti comunitari, di differente natura, aventi ad oggetto la materia della crisi d'impresa: la salvaguardia della continuità aziendale rappresenta un "obiettivo strategico" menzionato dalla Raccomandazione della Commissione Europea n. 135/2014, ove si evidenzia la necessità di garantire alle imprese in difficoltà finanziaria, ovunque siano stabilite nell'Unione, l'accesso a un quadro nazionale che permetta loro di ristrutturarsi in una fase precoce in modo da evitare l'insolvenza, massimizzandone pertanto il valore totale per creditori, dipendenti, proprietari e per l'economia in generale.

¹⁴ Al fine di contenere gli effetti della crisi, in tutte le fattispecie imprenditoriali, compresa quella agricola, con esclusione solo delle grandi imprese, dei loro gruppi o delle società quotate, per anticiparne e prevenirne le condizioni, sono introdotte due categorie obbligatorie di strumenti di allerta:

- una segnalazione degli indizi di crisi da parte di alcuni soggetti qualificati;
- nuove regole di organizzazione interna poste a carico degli imprenditori in funzione della salvaguardia della continuità aziendale.

La segnalazione specifica all'organo amministrativo, che la stessa legge prevede come motivata ed effettuata in forma scritta fissa un congruo termine (in ogni caso non superiore a 30 giorni) entro il quale l'organo amministrativo deve riferire le soluzioni individuate e le iniziative intraprese.

In caso di omessa oppure inadeguata risposta, ovvero di mancata adozione nei successivi 60 giorni delle misure necessarie, su sindaci e revisori graverà un obbligo di segnalazione all'Organismo della Composizione della Crisi (OCRI), che sarà istituito presso ciascuna Camera di Commercio, avendo cura di fornire ogni elemento utile, anche in deroga al generale dovere di segretezza previsto dal Codice Civile.

L'avvenuta segnalazione tempestiva costituirà causa di esonero dalla responsabilità solidale per le conseguenze pregiudizievoli delle mancanze o delle azioni successivamente poste in essere dagli amministratori, che non siano conseguenza diretta di decisioni assunte prima della stessa segnalazione.

In questo modo il legislatore ha inteso non solo favorire un'emersione anticipata delle prime criticità, evitando il ricorso tardivo a procedure giudiziali o stragiudiziali di risoluzione della crisi d'impresa, ma, evidentemente, anche responsabilizzare i soggetti coinvolti nella direzione e nel controllo dell'azienda, al fini di scoraggiare eventuali comportamenti opportunistici o omissivi.

2. La ZES in Campania, le politiche per il lavoro e le aree di crisi

1. L'economia della Campania

di Rosa Canelli, Paola Corbo, Riccardo Realfonzo e Francesco Zezza
Università degli Studi del Sannio

Per esaminare il ruolo della ZES nell'economia della regione Campania e discutere in generale le politiche di sviluppo per le aree di crisi e le politiche del lavoro è necessario presentare un quadro macroeconomico dell'economia campana. Rilevante è prendere le mosse dal contesto internazionale e dal quadro nazionale, al fine di verificare le tendenze in atto che riguardano l'intero Mezzogiorno e specificatamente la Campania. Il quadro macroeconomico verrà ripreso nell'ultima parte di questo libro per esaminare l'impatto delle politiche.

1.1 Europa, Italia, Mezzogiorno

L'analisi dell'economia campana non può prescindere da una profonda riflessione sull'attuale assetto europeo e da un'attenta osservazione delle principali performance economiche realizzate a livello nazionale e comunitario.

Il progetto di creazione dell'unione economica e monetaria europea (UEM) presentava l'ambizioso obiettivo di realizzare uno sviluppo equilibrato e armonioso che avrebbe condotto gli Stati membri a raggiungere un elevato grado di convergenza, elevati livelli di occupazione e crescita economica¹⁵. Nella realtà, a distanza di vent'anni dall'introduzione della moneta unica, le divergenze tra i Paesi europei sono aumentate, mettendo in risalto i limiti insiti nelle fondamenta e nei pilastri di un modello europeo non in grado di raggiungere quel processo di integrazione economico e sociale auspicato.

¹⁵L'Unione economica e monetaria (UEM) è il risultato dell'integrazione economica progressiva dell'Unione europea. È un'evoluzione del mercato unico dell'Unione europea, con regolamentazioni comuni sui prodotti e libera circolazione delle merci, dei capitali, del lavoro e dei servizi. Una moneta comune, l'euro, è stata messa in circolazione nella zona euro, che comprende 19 dei 28 Stati membri dell'Unione. L'UEM è stata concepita al fine di promuovere una crescita economica e sostenibile e un alto livello di occupazione attraverso idonee politiche economiche e monetarie. Per conseguire tali obiettivi, si basa su tre rami principali di attività economica: (i) la politica monetaria avente come fine la stabilità dei prezzi; (ii) l'ordinamento delle politiche economiche negli Stati membri; (iii) la garanzia del buon funzionamento del mercato interno.

In seguito allo scoppio della crisi, il processo di crescita e di sviluppo economico tra le aree più avanzate e quelle più deboli d'Europa è stato scandito da ritmi diseguali, esacerbando il crescente divario in termini di competitività dei sistemi produttivi all'interno dei diversi Paesi. La crisi, infatti, ha maggiormente evidenziato i limiti di un impianto europeo ancora lontano dal riconoscere la necessità di un'unione fiscale oltre che monetaria, di un coordinamento tra politica fiscale e monetaria, dell'abbandono dei dettami dell'austerità espansiva.

Negli ultimi anni, con l'obiettivo di rientrare nello stretto sentiero dei vincoli fissati dai Trattati Europei, i Paesi membri hanno messo in atto politiche di contenimento della spesa pubblica e di incremento della pressione fiscale che hanno, di fatto, prodotto ulteriori effetti recessivi (Figura 2.1). L'implementazione di politiche di austerità fiscale in tempi di recessione ha causato - contrariamente al fondamento teorico che ne giustifica l'adozione teorizzando, per l'appunto, effetti espansivi - la riduzione del denominatore del rapporto debito/PIL che, invece, si intendeva contenere. I tagli della spesa hanno frenato la crescita, per via del moltiplicatore fiscale.

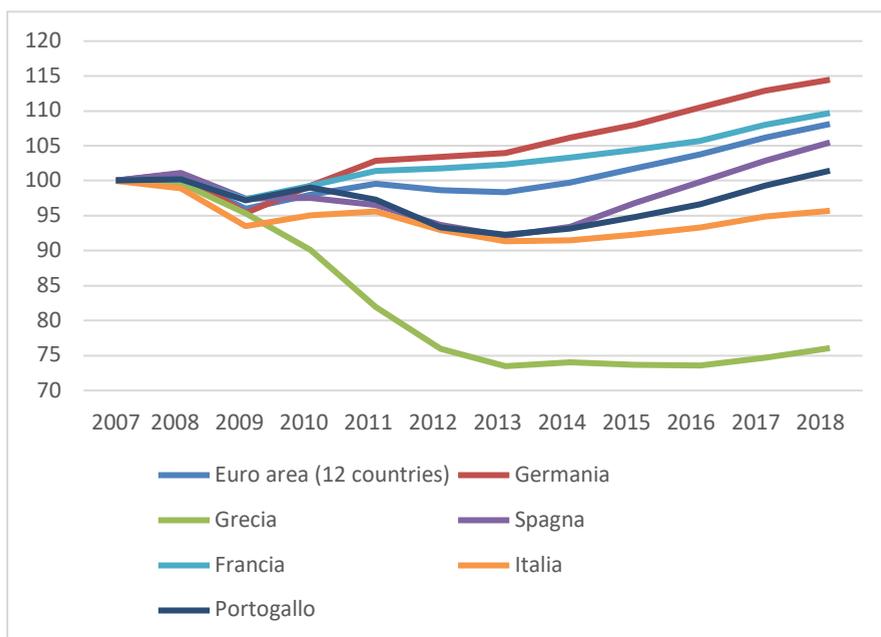


Figura 2.1 – *Andamento del PIL.*

Fonte: *elaborazioni su dati Ameco.*

Come mostrato dalla Figura 2.1, i Paesi europei hanno sperimentato una crescita del Pil molto diversa. Mentre in Italia il sentiero di crescita è ancora lontano dai livelli pre-crisi, la Germania avanza a ritmi sostenuti, registrando a fine 2018 una crescita del 15%, rispetto al 2007.

I crescenti divari registrati a livello europeo non si limitano solo ai dati relativi al PIL. Una forte divergenza tra i paesi è evidente anche osservando il mercato del lavoro e, in particolare, il tasso di disoccupazione (Figura 2.2).

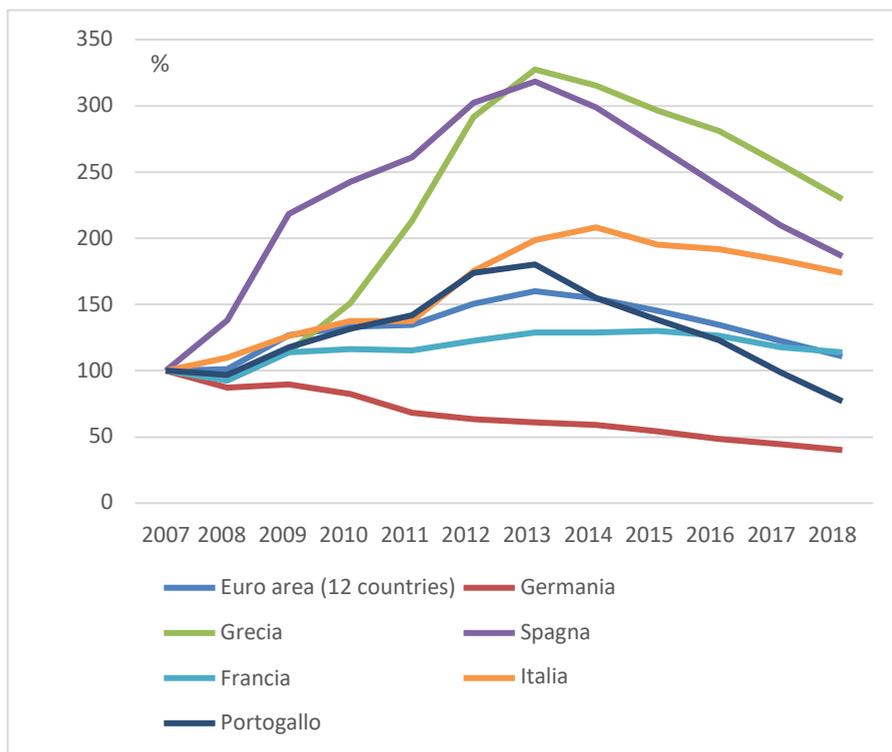


Figura 2.2 – Tasso di disoccupazione dell'Eurozona.

Fonte: elaborazioni su dati Ameco.

Il tasso di disoccupazione, seppur in calo rispetto al periodo post-crisi, registra ancora livelli elevati: in Italia, si attesta al 10,6% (come percentuale della popolazione attiva), con un tasso di occupazione del 63% nel 2018; la Germania incassa, invece, risultati migliori, con un tasso di disoccupazione pari al 3,4% e un aumento dell'occupazione che si attesta al 79.9%.

Va rilevato che l'Italia, soprattutto in seguito all'allargamento dell'Unione Europea verso Est, si ritrova a competere con sistemi economici meno sviluppati ma in forte crescita, caratterizzati da elevate potenzialità competitive. Le differenze nei regimi fiscali, nei sistemi giuridici, nelle politiche e nel costo del lavoro ribadiscono la necessità di una visione unitaria dell'Europa e dell'Italia.

È, dunque, in questa cornice che va inserita la riflessione sul "doppio divario", cioè tra Nord e Sud all'interno di un Paese in ritardo nel panorama europeo (Svimez, 2019b).

I divari regionali interni continuano, infatti, a crescere. Nel corso degli anni, il sistema economico italiano si è sviluppato attraverso una traiettoria di crescita duale, vincolata da fattori esterni e bloccata da ritardi strutturali di natura sia economica sia istituzionale. La questione meridionale e il dualismo Nord-Sud hanno scandito tale traiettoria, caratterizzata da significative disuguaglianze regionali nel Pil pro capite che si sono ampliate considerevolmente soprattutto fra il primo e il secondo conflitto mondiale, prima cioè che l'Italia avviasse la sua trasformazione industriale e sperimentasse l'unico periodo di convergenza tra le due macro aree del Paese.

Gli anni cinquanta e sessanta rappresentano il periodo di crescita più intenso dell'economia nazionale, con il Centro-Nord immerso in un vigoroso processo di modernizzazione e industrializzazione, e il Mezzogiorno che convergeva verso la media italiana ed europea, ad un tasso di sviluppo mai registrato in passato, grazie anche all'intervento straordinario, particolarmente incisivo e efficiente, posto in essere attraverso la Cassa per il Mezzogiorno¹⁶, nel periodo che va dal 1950 al 1975 (Viesti et al., 2011). In quegli anni, si mise in moto un energico processo d'industrializzazione del meridione che operava attraverso un sistema economico misto in cui lo Stato facilitava l'accumulazione e l'iniziativa privata e agiva per favorire lo sviluppo delle imprese a partecipazione statale. Tra la fine degli anni '50 e i primi anni '60, gli investi-

¹⁶ La Cassa per il Mezzogiorno venne istituita nell'agosto del 1950 con la legge n.646, sotto il Governo De Gasperi VI con lo scopo di dar luce al progresso economico e sociale del Centro-Sud Italia, attraverso finanziamenti, programmi e opere straordinarie. I finanziamenti stanziati erano destinati alla realizzazione di strade, ferrovie, opere di bonifica, acquedotti. La realizzazione della Cassa per il Mezzogiorno nacque a seguito dell'adesione dell'Italia all'*International Bank for Reconstruction and Development*, prevista dagli accordi di Bretton Woods, con l'impegno di sostenere il meridione italiano grazie ai notevoli finanziamenti. Le regioni italiane che hanno beneficiato dell'operato della Cassa sono state: Molise, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia, le province di Latina e Frosinone, l'Isola d'Elba, l'Isola del Giglio e Capraia, il comprensorio di Ascoli Piceno e alcuni comuni della provincia di Roma e Rieti.

menti industriali nel Mezzogiorno raggiunsero il 25% del totale degli investimenti industriali nazionali; nel 1972, la quota arrivò al 37%, attenuando il gap esistente rispetto al resto d'Italia. L'intervento straordinario si concretizzò attraverso momenti e modalità differenti: in una prima fase, l'obiettivo primario fu lo sviluppo della rete infrastrutturale e il sostegno della riforma agraria; successivamente, di fronte all'assenza di un settore secondario, fu posta in essere una politica di industrializzazione per evitare che gli effetti moltiplicativi generati dalle risorse impiegate fossero dispersi al di fuori delle regioni meridionali.

Nell'ambito dell'ampia politica di industrializzazione per il Mezzogiorno si inseriva la politica dei poli, cioè una politica volta all'insediamento di grandi industrie esterne in quelle aree meridionali che avessero già dato vita ai primi fenomeni agglomerativi, attraverso diverse tipologie di incentivazione alle imprese volte a favorire la polarizzazione all'interno delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale (Graziani, 1975; 1979; 2000).

Con il venir meno dell'intervento straordinario, tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta, la forbice tra il Centro-Nord e il Sud del Paese tornò ad aumentare. A causa del calo degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno e dei vincoli imposti dal processo di integrazione europea, si iniziò a registrare una progressiva divaricazione tra le aree del Nord e quelle del Sud, tuttora significativa (Vita, 2012).

Negli anni '90 si mise in atto una strategia diversa definita in relazione con i cicli dei fondi strutturali europei, la cosiddetta Nuova Programmazione (Viesti, 2011). Tale intervento, operando in discontinuità con le politiche precedenti, aveva l'obiettivo di promuovere la crescita migliorando il contesto socio-economico delle regioni meridionali, attraverso una maggiore dotazione di infrastrutture materiali e immateriali. Si riteneva che, per favorire la competitività e lo sviluppo di un sistema locale, fosse necessario agire sui fattori sociali, culturali e istituzionali, prima che su quelli economici. Inoltre, si affermava un modello basato sullo sviluppo dell'imprenditoria locale, in un territorio che creava spontaneamente soluzioni "dal basso", che si contrapponeva al modello di sviluppo industriale basato sull'intervento dello Stato in comparti industriali a elevata intensità di capitale. Un ruolo centrale nelle decisioni politiche di sviluppo viene assunto dalle Amministrazioni Regionali, in un quadro di collaborazione che ingloba tutti i livelli di governo (Unione Europea, Stato, Regioni, Province, Comuni).

La Nuova Programmazione pone il tema dello sviluppo delle regioni più deboli al centro dell'azione di governo: gli interventi, in armonia con la *ratio* delle politiche regionali europee, vengono implementati non solo nel Mezzogiorno ma, in generale, in tutte le aree deboli del paese. Un elemento critico

da sottolineare, però, è che l'insieme degli interventi presenta un carattere sostitutivo rispetto ai provvedimenti di politica economica ordinaria, e non aggiuntivo. Si rileva, infatti, che parte dei fondi europei abbia indennizzato azioni già programmate con risorse di spesa ordinaria, liberando risorse che, secondo la normativa comunitaria, sarebbero, invece, dovute essere usate per gli medesimi interventi negli stessi territori, perdendo il carattere dell'addizionalità (Prota & Viesti, 2012).

Il problema del Mezzogiorno deve pertanto essere ricondotto al quadro europeo, in una politica comunitaria sempre più rigida nei confronti degli aiuti di Stato al tessuto produttivo e al riequilibrio territoriale; il rispetto del Trattato di Maastricht e dei suoi parametri di convergenza – che prescrive, a livello nazionale, il contenimento della spesa –, porta necessariamente alla drastica riduzione delle risorse a disposizione delle regioni meridionali.

La riattivazione degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno appare, invece, la strategia più efficace per colmare quel doppio divario di crescita, per rafforzare e valorizzare le interconnessioni e le interdipendenze tra le regioni italiane, di cui beneficerebbe l'intero Paese.

Il recente intervento della Regione Campania si inserisce in questo contesto e si pone l'obiettivo di promuovere la crescita del sistema produttivo regionale attivando processi dinamici e virtuosi di sviluppo territoriale nel Mezzogiorno che favoriscano la localizzazione e il rafforzamento di attività produttive sul territorio regionale, attraverso: la definizione di strumenti e azioni a supporto delle aree di crisi complessa individuate nella Regione; l'istituzione della Zona Economica Speciale; l'avvio di un piano di rafforzamento dei servizi pubblici per il lavoro.

L'analisi di tali interventi e la valutazione dei loro effetti sul sistema economico campano rappresentano l'obiettivo del presente volume.

1.2 L'economia campana

La crisi economico-finanziaria del 2008 ha avuto profonde ripercussioni sul sistema economico, anche a livello locale. Le regioni italiane hanno risposto alla crisi con tempi e modalità diverse, confermando il classico dualismo tra Nord e Sud. Più di 36 mila euro per le regioni del Nord, circa 19 mila euro per quelle del Sud nel 2018: bastano questi due numeri, che indicano il PIL pro capite, per comprendere il divario che ancora esiste tra il Settentrione e il Meridione del nostro Paese (Istat, 2020). La Figura 2.3 mostra il PIL pro capite registrato nell'ultimo decennio, rimarcando la presenza di un differenziale negativo del Mezzogiorno, e della Campania, con il resto del Paese.

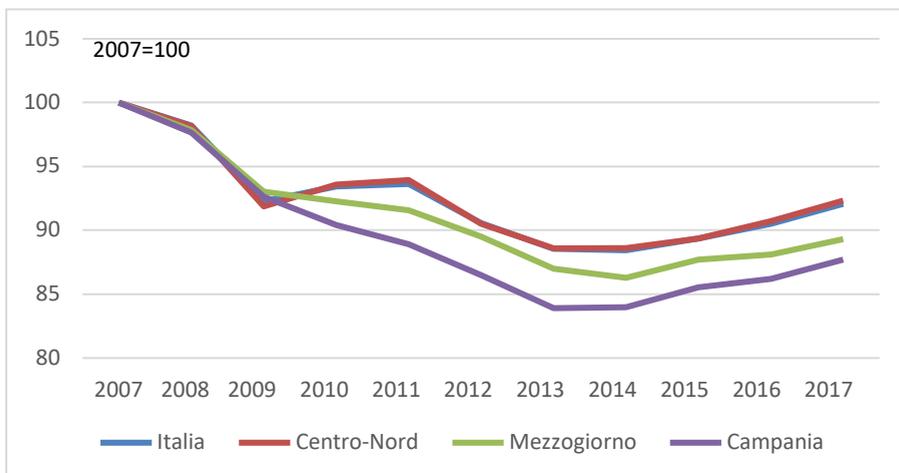


Figura 2.3 – PIL pro capite Centro-Nord, Mezzogiorno e Campania (2007=100).

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Come illustrato nel paragrafo precedente, l'Italia presenta una lunga storia in tema di disparità regionali. L'unica fase di convergenza del Sud verso le regioni del Nord ebbe luogo dopo il secondo conflitto mondiale, cioè dagli anni '50 fino agli anni '70. Durante gli anni del cosiddetto "miracolo economico", le due macro-aree del paese sperimentarono un lungo periodo di intenso sviluppo in cui il Mezzogiorno riuscì non soltanto a tenere il passo con il Centro-Nord ma addirittura a ridurre il proprio gap. Le regioni meridionali sperimentarono una crescita straordinaria, alimentata anche dall'intervento di industrializzazione *top-down* messa in campo dallo Stato attraverso significativi investimenti, soprattutto in termini di industrie ed infrastrutture.

Successivamente, la convergenza delle regioni meridionali si interruppe: il dualismo Nord-Sud tornò a crescere, intensificandosi nel corso degli anni '90 e raggiungendo la sua *acme* nel pieno della grande crisi economico finanziaria del 2007-2008 che ha rappresentato, per le regioni più deboli del paese, la peggiore congiuntura economica del dopoguerra.

Nel Mezzogiorno, infatti, l'inversione di tendenza del ciclo economico post crisi è stata relativamente debole. Tra le regioni meridionali, l'economia campana è stata particolarmente colpita dalla crisi, i cui effetti si sono manifestati attraverso un considerevole crollo del PIL. Esaminando la dinamica mostrata in Figura 2.4, a partire dal 2008, il PIL ha registrato una flessione particolar-

mente severa in Campania che, a differenza delle altre regioni italiane, aggancia in ritardo la ripresa. Solo nel 2014, la Campania entra in una fase di crescita, registrando segnali positivi per le principali variabili macroeconomiche che hanno consentito di recuperare – in parte – i punti percentuali persi negli anni di recessione.

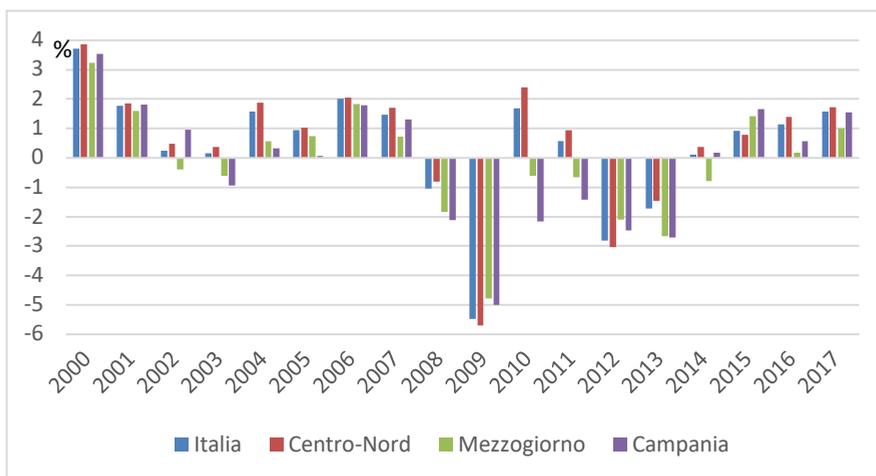


Figura 2.4 – Tasso di crescita del PIL reale.

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Dopo una fase di ripresa, in cui il Mezzogiorno era riuscito a tenere il passo del Centro-Nord, si ripresenta il divario di crescita con il resto del Paese. Nel 2018, infatti, la ripresa della crescita ha subito una contrazione (+0.6%) rispetto al 2017 (+1%) – che ha interessato anche le principali componenti dell’economia in Campania, tendenzialmente in linea con l’andamento dell’attività economica in Italia, che ha registrato tassi di crescita negativi negli ultimi due trimestri del 2018.

A livello pro-capite, il PIL Campano nel 2017 è stato pari a 18.200 euro, in linea con la media del mezzogiorno (18.500) e di molto inferiore al dato italiano (33.700).

	2000-2004	2005-2009	2010-2015	2018
Centro-Nord	27,8	31,38	31,52	34,5
Mezzogiorno	15,7	18	17,78	18,9
Campania	15,62	17,74	17,28	18,6

Tavola 2.1 – PIL pro capite.

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Guardando alle componenti del PIL (Figura 2.5), negli anni pre-crisi, le importazioni crescevano più velocemente dell'export, con conseguente deterioramento di una bilancia commerciale già pesantemente dipendente dalle importazioni.

Alla variazione annuale della crescita del PIL campano contribuiscono prevalentemente i consumi delle famiglie, le spese totali della pubblica amministrazione (in forte flessione) e la dinamica della spesa per investimenti privati, analizzati in dettaglio nei seguenti paragrafi.

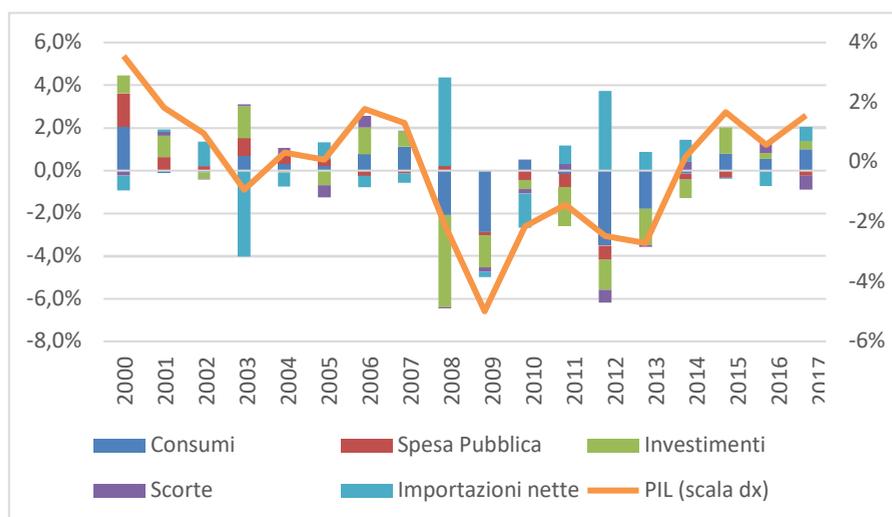


Figura 2.5 – Tassi di crescita delle componenti del PIL.

Note: La figura mostra i tassi di crescita delle componenti del PIL a prezzi correnti (scala sx) ed il PIL a prezzi costanti (scala dx)

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

1.2.1 Imprese e produzione

Negli anni successivi alla crisi, il processo di accumulazione nel Mezzogiorno e, in particolare, in Campania ha subito una profonda contrazione e una fase di prolungato disinvestimento. Gli investimenti privati in abitazioni e nell'industria (Fig.2.6 A), che da soli pesano per il 60% del totale, sono stati i primi a soffrire gli effetti della crisi finanziaria globale prima e della crisi dei debiti sovrani poi, registrando al 2016 valori inferiori al livello pre-crisi di oltre il 40%. La ripresa del mercato immobiliare italiano nel corso del 2018 e del 2019, tuttavia, lascia immaginare che la dinamica in ripresa degli investimenti immobiliari registrata nell'ultimo dato regionale sarà confermata.

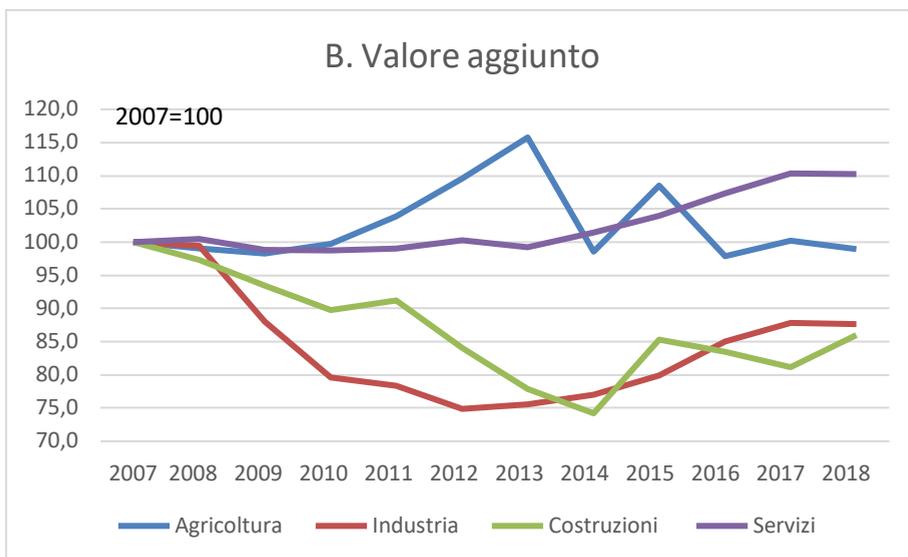
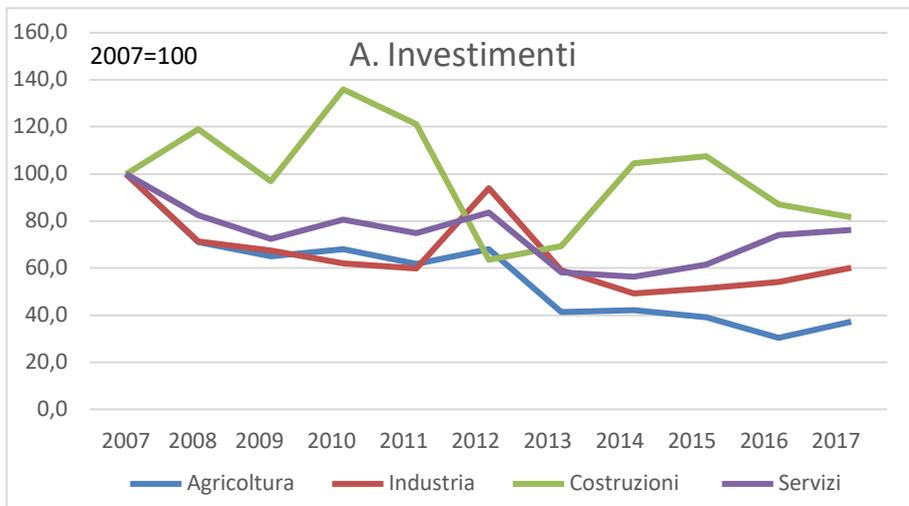


Figura 2.6 – Investimenti e Valore aggiunto in Campania.
 Note: (A) Investimenti del settore privato per comparto; (B) Valore Aggiunto del settore privato per comparto. Prezzi correnti. 2007 = 100.
 Fonte: elaborazioni su dati Istat.

L'ultima rilevazione della SVIMEZ (2019b), registra come gli investimenti nel Mezzogiorno siano cresciuti nel 2018 del +3,1% nel Mezzogiorno, a fronte del +3,5% del Centro-Nord. La crescita degli investimenti al Sud ha riguardato

in maniera sensibile gli investimenti in costruzioni (+5,3%), mentre hanno subito un significativo rallentamento, rispetto all'anno precedente, gli investimenti in macchinari e attrezzature (+0,1% nel Mezzogiorno, contro il +4,8% del Centro-Nord).

Nonostante i volumi siano ancora ben lontani dai livelli precedenti, gli investimenti privati si presentano ancora come la componente più dinamica della domanda interna del Mezzogiorno e della Campania, la cui debole crescita è stata spinta dalle dinamiche positive registrate nel settore dei servizi, e dalle misure di incentivazione a sostegno delle attività economiche (Banca d'Italia, 2019b). La contrazione nella produzione a seguito della crisi finanziaria è invece molto più evidente se si guarda alla dinamica del valore aggiunto per settore industriale (Fig.2.6 B). Il calo degli investimenti privati, insieme al crollo dei consumi interni e della domanda estera, accompagnati dall'attuazione di politiche di austerità da parte del settore pubblico, hanno comportato una forte contrazione del valore aggiunto, soprattutto nel settore delle costruzioni e della manifattura. Solo i servizi continuano a registrare aumenti produttivi, per lo più legati alla dinamica più che positiva dei servizi relativi al turismo. L'aumento del tasso di disoccupazione, unitamente al crollo della domanda di cui sopra, ha acuito ancor più il divario salariale con le regioni del Centro-Nord. Le retribuzioni lorde sono infatti crollate di oltre 30 punti percentuale nel settore delle costruzioni, e di oltre il 20% nella manifattura, con dinamiche simili relativamente all'occupazione. La quota dell'industria sul totale del settore privato si è ridotta drasticamente negli ultimi 30 anni – e in particolar modo a partire dalla crisi finanziaria globale del 2008, tutta a favore dei servizi. La dinamica evidenziata – sebbene comune a tutte le economie avanzate – risulta però più pericolosa se presente in regioni che vorrebbero veder diminuire il gap produttivo con il resto del Paese.

La Campania pesa, in termini di popolazione e valore aggiunto, per circa il 28% dell'intero Mezzogiorno. Le attività produttive si concentrano prevalentemente in cinque settori industriali: automobilistico, alimentare, abbigliamento-moda, aeronautico (il cosiddetto 4A) e farmaceutico. I flussi generati da tali settori raggiungono il 43,6% del valore aggiunto manifatturiero nelle regioni meridionali e ammontano a 12,7 miliardi di euro, impiegando il 45 % della forza lavoro totale manifatturiera del Sud (Prometeia, 2018). Questi settori hanno una propensione all'esportazione che supera la media del settore manifatturiero (17,2% delle esportazioni rispetto al valore aggiunto contro il 12,3%).

Per il 2018 era prevista una leggera riduzione della crescita del valore aggiunto rispetto al 2017. Il rallentamento del valore aggiunto è confermato osservando il dato del settore industriale e quello relativo all'agricoltura e ai servizi. Infatti, i dati dell'ultimo rapporto Svimez (2019b) evidenziano che

l'economia della Campania è stata sostenuta dalle costruzioni, che hanno registrato un aumento del 4,7%, da una debole crescita dell'agricoltura che si attesta al +1,1%, mentre l'industria in senso stretto ha realizzato un modesto +0,5%. I servizi, componente particolarmente rilevante per l'economia campana, hanno invece registrato un segno negativo, mostrando un calo di -0,3%.

La tavola 2.2 riporta la variazione percentuale sull'anno precedente del Valore Aggiunto dei settori Industriali disaggregati. Risulta evidente come, negli ultimi anni, a trainare la ripresa sia stato il comparto Industriale (che unisce alla manifattura le utilities e l'industria estrattiva), sebbene ci si trovi ancora al di sotto dei livelli produttivi pre-crisi.

Settori	Volumi		Quota %		Variazioni percentuali sull'anno precedente			
	Anno	2017	2017	2014	2015	2016	2017	
Agricoltura, silvicoltura e pesca		2.307	2,4	-11,1	9,6	-8,8	-1,2	
Industria		17.54	18,4	-2,5	4,7	3,1	4,4	
Industria in senso stretto		12.041	12,6	-1,4	1,2	3,6	2,7	
Costruzioni		5.5	5,8	-5	13,5	1,8	8,2	
Servizi		75.585	79,2	1,3	0,7	0,3	0,9	
Commercio		26.21	27,5	1,7	3,6	1,6	3,6	
Attività finanziarie e assicurative		23.886	25	1,4	-0,1	1	-0,6	
Altre attività di servizi		25.489	26,7	0,9	-1,2	-1,4	-0,4	
Totale valore aggiunto		95.432	100	0,3	1,6	0,6	1,5	
PIL		106.353	6,2	0,2	1,7	0,6	1,6	
PIL pro capite (euro)		18 233	64	-0,1	1	1,3	1,7	

Tavola 2.2 – Valore Aggiunto per settore industriale e PIL.

Note: la tavola mostra il Valore Aggiunto per settore industriale e PIL al 2017 (milioni di euro). Variazioni sull'anno precedente 2014-2017 (%).

Fonte: Banca d'Italia (2019).

Guardando invece alla struttura ed alla dinamica imprenditoriale, vi è da evidenziare qualche segnale positivo: nel secondo trimestre del 2019 sono attive in Campania 488.557 mila imprese, pari al 28,8% delle imprese attive nel mezzogiorno, in lieve aumento rispetto al secondo trimestre del 2018 (+0,2%). Risultano in aumento le società di capitali (+5,4%), mentre si registra una riduzione del numero delle società di persone (-3,3%) e delle imprese indivi-

duali (-1%), una tendenza però comune al resto del Paese, come mostrato dalla Tavola 2.3 e 2.4 (SRM, 2019b).

	<i>Campania</i>		<i>Mezzogiorno</i>	
	<i>Unità</i>	<i>Var. %</i>	<i>Unità</i>	<i>Var. %</i>
	2019		2019	
Totale Imprese	488.557	0,2	1.696.000	-0,1
Imprese individuali	293.362	-1	1.127.446	-1,2
Società di persone	62.991	-3,3	179.210	-2,6
Società di capitali	118.793	5,4	334.846	5,4

Tavola 2.3 – Numero di imprese attive.

Note: la tavola mostra il numero di imprese attive - secondo trimestre del 2019 (unità e variazioni percentuali sul periodo corrispondente).

Fonte: SRM (2019).

	<i>Campania</i>		<i>Mezzogiorno</i>		<i>Italia</i>	
	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	61.141	59.869	339.731	337.635	741.349	734.799
Attività manifatturiere	41.106	40.997	131.339	138.544	485.643	506.308
Costruzioni	59.878	60.919	205.759	206.506	739.031	737.977
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	186.462	184.546	546.314	540.784	1.387.853	1.372.854
Altri settori	140.211	142.775	476.95	476.690	1.796.867	1.798.355
Totale	488.798	498.106	1.700.093	1.700.159	5.150.743	5.150.293

Tavola 2.4 – Distribuzione settoriale delle imprese.

Fonte: SRM (2019), Banca d'Italia (2019c).

Dai dati relativi agli occupati per settore industriale è possibile esaminare l'andamento della produttività ¹⁷ ¹⁸.

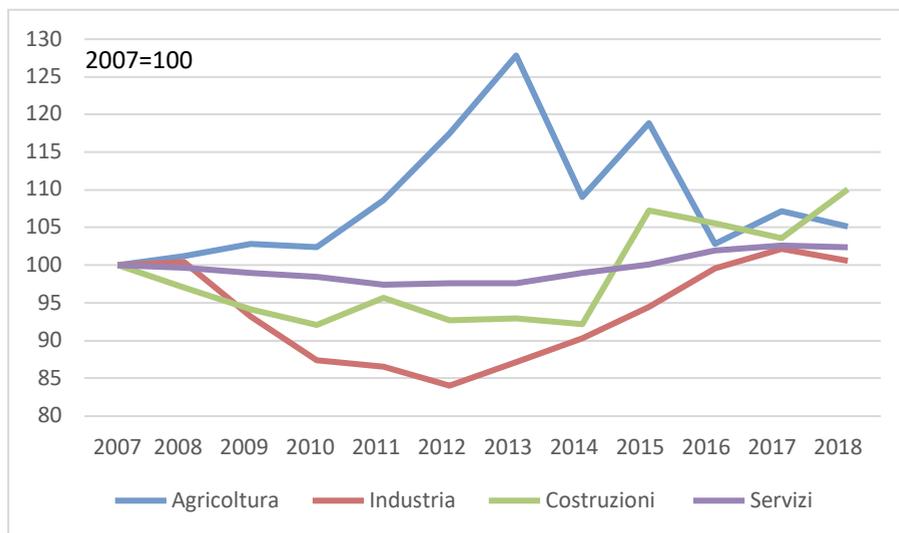


Figura 2.7 – *Indice di produttività.*

Fonte: *elaborazioni su dati Istat.*

Il valore aggiunto rapportato agli occupati consente di valutare la produttività del lavoro nel sistema economico, dato un certo ammontare di beni capitali. In altre parole, misura la capacità del lavoro di creare nuovi beni e servizi disponibili per impieghi finali.

L'indicatore è molto sensibile alle oscillazioni della consistenza degli occupati; la diminuzione del valore pro-capite può essere imputata all'aumento in misura maggiore degli occupati rispetto all'incremento del valore aggiunto; viceversa, una diminuzione del numero di occupati porta ad un aumento della produttività anche in presenza di incrementi del valore aggiunto poco consistenti.

¹⁷ OECD Manual – Measuring Productivity (2001).

¹⁸ ISTAT utilizza il metodo Full-Time Equivalent per la stima degli occupati. Se quindi si licenzia un lavoratore con contratto full-time, bisogna assumere due part-time affinché l'occupazione risulti uguale. Nel caso in figura, il minor aumento della produttività lato Occupazione risulta quindi da un maggior ricorso ai contratti part-time.

In questo caso, la dinamica del settore primario è dettata piuttosto dal *basso* numero di occupati nel settore, tale che anche lievi cambiamenti risultano in grossi salti nel tasso di crescita degli occupati. Permane, dunque, nel sistema economico, e in particolare nei settori industriali, un problema di produttività.

Guardando i dati sulle risorse umane notiamo che, nel 2018, l'occupazione è calata, interrompendo la fase espansiva registrata a partire dal 2015 mentre ha continuato a crescere, seppur in rallentamento, nella media italiana e in quella meridionale.

Gli occupati sono diminuiti nel settore dei servizi e, in particolare, nel comparto del commercio e dell'industria in senso stretto; sono invece cresciuti nell'agricoltura e nelle costruzioni (Tavola 2.5).

<i>ATECO 2007</i>	<i>Territorio</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTALE	Italia	22.566	22.191	22.279	22.465	22.758	23.023	23.215
	Mezzogiorno	6.156	5.901	5.856	5.950	6.051	6.122	6.172
	Campania	1.586	1.580	1.561	1.577	1.636	1.674	1.664
Agricoltura, silvicoltura e pesca	Italia	833	799	812	843	884	871	872
	Mezzogiorno	414	396	385	406	428	422	434
	Campania	63	66	67	68	68	68	70
Industria (totale)	Italia	6.224	6.002	5.993	5.976	5.945	5.986	6.060
	Mezzogiorno	1.301	1.208	1.204	1.198	1.200	1.241	1.256
	Campania	342	326	338	334	336	357	357
Costruzioni	Italia	1.700	1.553	1.484	1.468	1.404	1.416	1.407
	Mezzogiorno	496	432	417	424	408	419	427
	Campania	121	103	114	117	106	119	121
Servizi	Italia	15.508	15.390	15.474	15.646	15.929	16.165	16.283
	Mezzogiorno	4.441	4.298	4.268	4.347	4.423	4.459	4.482
	Campania	1.182	1.189	1.156	1.174	1.233	1.249	1.237

Tavola 2.5 – *Occupati per settore.*

Note: la tavola mostra gli occupati (migliaia) per settore, in Campania, Mezzogiorno e Italia 2012-2018.

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Osservando, invece, il trend dei disoccupati in Campania notiamo come, dal 2008, l'aumento del tasso di disoccupazione prosegue ad un ritmo considerevole, raggiungendo in dieci anni livelli di gran lunga superiori a quelli precedenti la crisi finanziaria. La stessa dinamica si registra nel Mezzogiorno

mentre il dato italiano, pur evidenziando lo stesso trend di crescita, si attesta su percentuali inferiori (Figura 2.8).

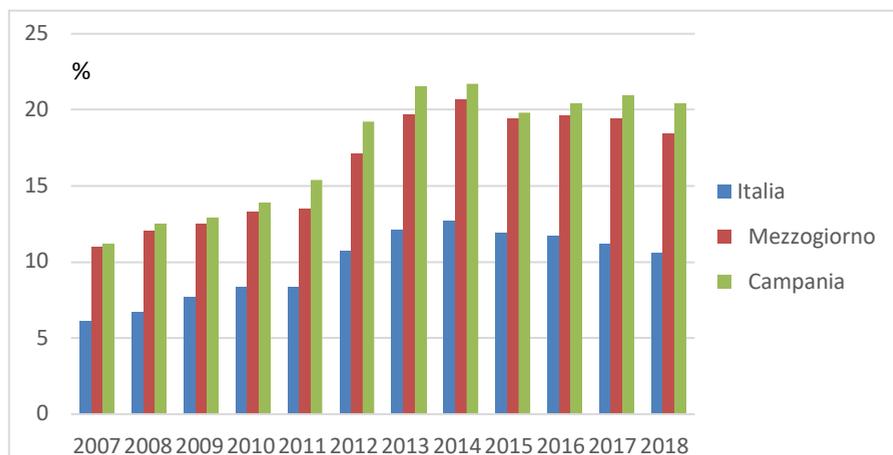


Figura 2.8 – Tasso di disoccupazione.

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Il mercato del lavoro non riserva notizie migliori neanche per i più giovani. In questa fascia d'età (15-29 anni), il tasso di occupazione campano è inferiore a quello italiano e meridionale (Tavola 2.6).

Tasso di occupazione totale (15-29 anni)	Italia	Mezzogiorno	Campania
2007	39,5	27,7	25,0
2008	39,1	27,5	24,6
2009	36,0	24,9	21,5
2010	34,1	23,5	19,6
2011	33,4	22,9	18,5
2012	32,3	22,3	19,4
2013	29,1	19,7	18,9
2014	28,3	18,9	17,5
2015	28,6	19,8	18,6
2016	29,7	20,7	19,6
2017	30,3	20,7	19,4
2018	30,8	21,0	18,5

Tavola 2.6 – Tasso di occupazione 2007-2018 (15-29 anni).

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Confrontando poi l'occupazione tra i sessi, notiamo come il gap tra maschi e femmine dopo lo scoppio della crisi permane, dimostrando come a pagare le conseguenze, ancora una volta, siano le fasce deboli. Nel 2018, il tasso di occupazione femminile in Campania è del 13,9% contro il 22,8 % del tasso di occupazione maschile.

La spesa in Ricerca e Sviluppo (linea grigia, scala destra della Figura 2.9) riferita alle attività svolte dalle imprese campane ha visto un timido aumento nell'ultimo decennio, rimanendo, però, ben al di sotto dei livelli delle regioni del Centro-Nord, a meno dello 0.06% del Pil regionale.

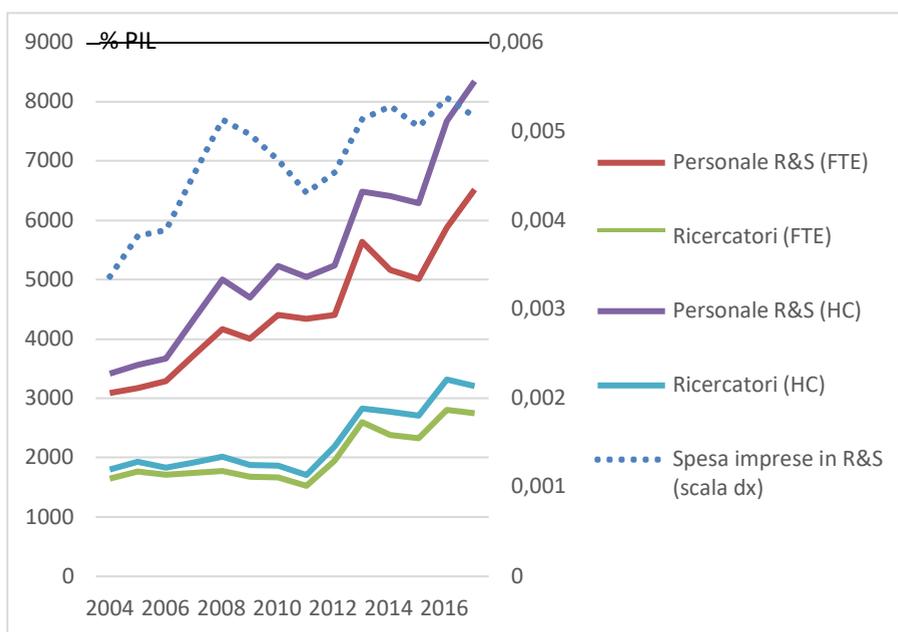


Figura 2.9 – Spesa in Ricerca e Sviluppo e personale specializzato delle imprese.

Note: la figura riporta, sulla scala sinistra, la spesa per Personale in Ricerca e Sviluppo del settore Imprese, espresse in "full-time equivalent" ed "head count". Sulla scala di destra, invece, è riportata la spesa totale in Ricerca e Sviluppo in percentuale del PIL regionale.

Fonte: elaborazioni su dati EuroStat.

Infine, la Figura 2.10 evidenzia l'evoluzione della composizione occupazionale nel settore della Manifattura, distinguendo tra industrie ad alto, medio-alto, medio-basso e basso livello tecnologico. A partire dal 2000 si è visto un graduale, ma continuo, passaggio di lavoratori dalle imprese ad alto e me-

dio-alto contenuto tecnologico verso i settori a bassa tecnologia. Questo a sottolineare l'assestamento del sistema produttivo regionale su una più bassa frontiera produttiva in seguito alla crisi.

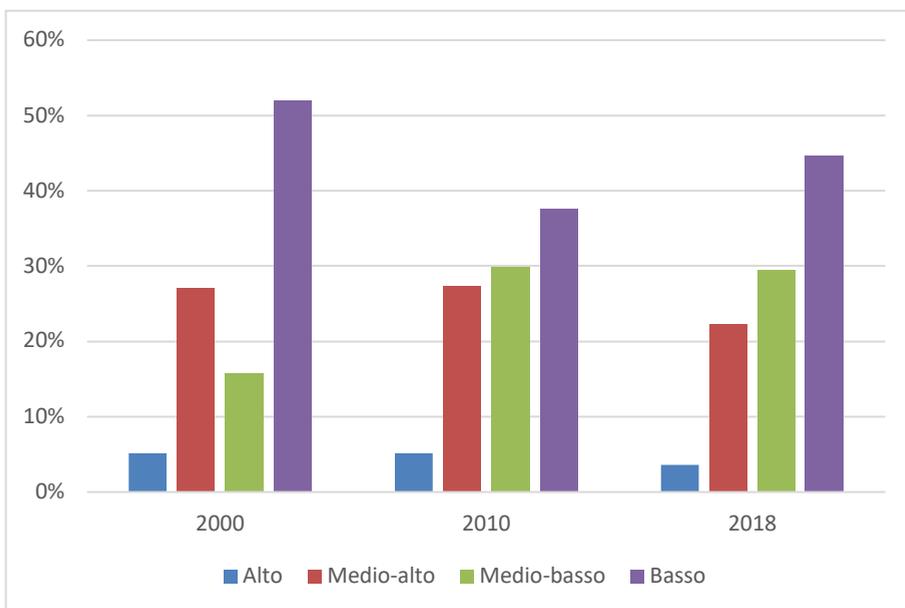


Figura 2.10 – Quota di occupati nel settore della Manifattura (per livello tecnologico del settore di appartenenza).

Fonte: elaborazioni su dati EuroStat.

1.2.2 Commercio ed Export

Spostando il focus sul commercio estero, la raccolta dei dati di contabilità nazionale consente di ottenere informazioni riguardanti le importazioni nette (annuali) della Regione. Queste comprendono, ovviamente, la totalità della Bilancia Commerciale Regionale ma non è possibile, con il solo utilizzo di questi dati, differenziare tra le esportazioni e importazioni verso/dal Resto del Mondo (RdM) da quelle verso/da Altre Regioni Italiane – informazioni che risultano però fondamentali se si vuole ottenere una più robusta specificazione per le funzioni di domanda ed, ancor più importante, per analizzare l'interdipendenza nel commercio dovuta alle catene del valore sul suolo nazionale. ISTAT pubblica, con frequenza mensile, anche i dati sulle Esportazioni di beni per le diverse Regioni. È possibile, quindi, ricavare le serie stori-

che per le importazioni totali come differenza tra le importazioni nette e le esportazioni di beni.

La 2.11 riporta le due diverse misure per le importazioni nette – in blu le importazioni nette di contabilità nazionale, in rosso le importazioni nette da altre regioni –, insieme con i dati riguardanti le esportazioni ed importazioni da/verso il RdM (in verde e arancio, rispettivamente) ottenuti da COEWEB. Risulta evidente come, in particolar modo a partire dalla crisi del 2008, la dipendenza dal Centro-Nord (essendo in realtà assai ridotto lo scambio interregionale all’interno del Mezzogiorno) sia diminuita, registrando crescenti deficit di partite correnti nei confronti dell’estero¹⁹.

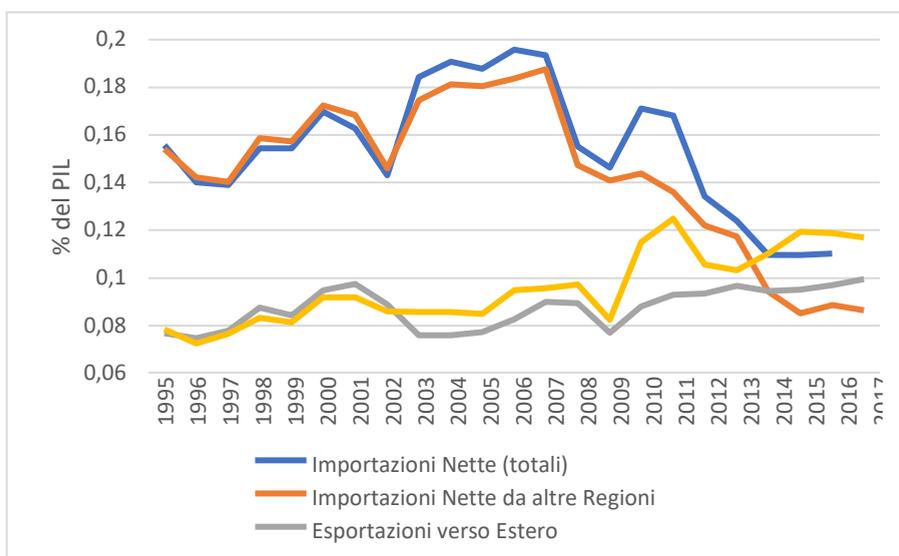


Figura 2.11 – Commercio Regionale e Internazionale.

Note: Importazioni ed esportazioni verso Resto del Mondo (COEWEB), Importazioni nette totali (CET-ISTAT) ed Importazioni nette da altre regioni, in percentuale del PIL.

Fonte: elaborazioni proprie.

Analizzando nel dettaglio i dati relativi alle esportazioni, nel 2019, la Campania si posiziona al primo posto fra le regioni meridionali per il valore dell’export, con una quota sul totale nazionale pari al 2,5%, raggiungendo

¹⁹ Questo è, anche, il risultato di un maggior utilizzo in anni recenti di semi-lavorati di importazione nelle produzioni Regionali.

8.767 miliardi di euro complessivi. Come mostrato dalla Tabella, tale risultato è inferiore rispetto alla media nazionale (3,1%) ma tendenzialmente in linea con il trend sperimentato nei due anni precedenti²⁰.

		2017		2018		gen-sett 2018		gen-sett. 2019	
Regione		mln euro	p so %	mln euro	peso %	mln euro	peso %	mln euro	peso %
1	Lombardia	120.787	26,9	127.253	27,3	94.096	27,4	94.434	26,8
2	Emilia Romagna	59.999	13,4	63.762	13,7	46.909	13,6	49.140	13,9
3	Veneto	61.581	13,7	63.635	13,7	47.251	13,7	47.759	13,6
4	Piemonte	48.042	10,7	48.278	10,4	35.925	10,4	34.877	9,9
5	Toscana	34.830	7,8	36.933	7,9	27.126	7,9	31.766	9
6	Lazio	23.575	5,2	23.069	5	16.233	4,7	19.711	5,6
7	Friuli Venezia Giulia	14.734	3,3	15.505	3,3	11.467	3,3	10.636	3
8	Marche	11.832	2,6	11.748	2,5	8.721	2,5	9.058	2,6
9	Campania	10.582	2,4	11.030	2,4	8.157	2,4	8.767	2,5
...									
20	Calabria	469	0,1	555	0,1	424	0,1	330	0,1

Tavola 2.7 – Graduatoria delle regioni italiane per valore delle esportazioni.

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico Ministero Sviluppo Economico su dati Istat.

L'evoluzione delle esportazioni campane varia a seconda dei settori di specializzazione. Intenso l'andamento delle esportazioni alimentari della regione, la cui crescita, nel 2018, è stata pari a 0,9%, inferiore rispetto al Mezzogiorno e al dato nazionale che si attestano, invece, su tassi di crescita pari al 2,2% e 2,5%, rispettivamente. Fortemente in crescita si presentano le esportazioni dei prodotti petroliferi (+68,7%), computer e apparecchi elettronici e ottici (+29%), *automotive* (+10%) e aerospazio (+9,5%).

²⁰ Rapporto annuale ICE «L'Italia nell'economia internazionale 2018-2019».

	<i>Campania</i>		<i>Mezzogiorno</i>		<i>Italia</i>	
	<i>2018 mln euro</i>	<i>Var. %</i>	<i>2018 mln euro</i>	<i>Var. %</i>	<i>2018 mln euro</i>	<i>Var. %</i>
Tessile e abbigliamento	1.028	-2,7	2.378	1,9	52.691	3,3
Legno, carta e stampa	294	4	467	5	8.859	3
Coke e prodotti petroliferi	67	68,7	11.173	11,9	15.037	12,5
Sostanze e prodotti chimici	175	-5,2	2.656	9,5	30.959	2,8
Articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici	999	7,4	2.575	-2,4	25.890	4,7
Gomma, plastica e prodotti non metalliferi	530	-4,6	1.912	2,8	27.059	2,3
Metallurgico e prodotti in metallo	1.041	-0,7	2.607	-3,2	49.767	5,1
Elettronica, computer e stru- menti di precisione	308	29,3	1.396	10,3	15.473	6,7
Apparecchi elettrici	598	8,1	1.199	2,1	23.995	2,8
Meccanica	489	6,4	2.290	-6,7	81.706	2
Mezzi di trasporto	1.716	-4,2	11.546	8,7	51.002	-0,1
Prodotti delle altre attività manifatturiere	197	6	1.041	-0,7	26.292	1,4

Tavola 2.8 – *Andamento settoriale delle esportazioni.*

Fonte: *elaborazioni SMR su dati Istat.*

Non tutti i settori hanno sperimentato un trend ascendente: i comparti inerenti i mezzi di trasporto (-4,2%), l'industria estrattiva (-13,3%), articoli in gomma (-4,5%), prodotti tessili (-2,7%) e articoli in pelle (-5,8%) hanno, tutti, registrato un segno negativo.

Anche le importazioni crescono in maniera considerevole, seguendo il trend nazionale. Nel 2018, esse sono aumentate del 5,3% rispetto all'anno precedente. All'espansione hanno contribuito i prodotti della siderurgia, della raffinazione petrolifera e, soprattutto, della chimica.

La Figura 2.12 mostra, invece, il dettaglio relativo al solo settore della Manifattura – che ha un peso rilevante sulle esportazioni totali campane. I surplus commer-

ciali registrati nella seconda metà degli anni '90 hanno lasciato il posto ad un sistematico deficit commerciale che, acuitosi con la crisi del 2008, solo a partire dal 2015 accenna un timido miglioramento, dovuto alla dinamica piatta delle importazioni.

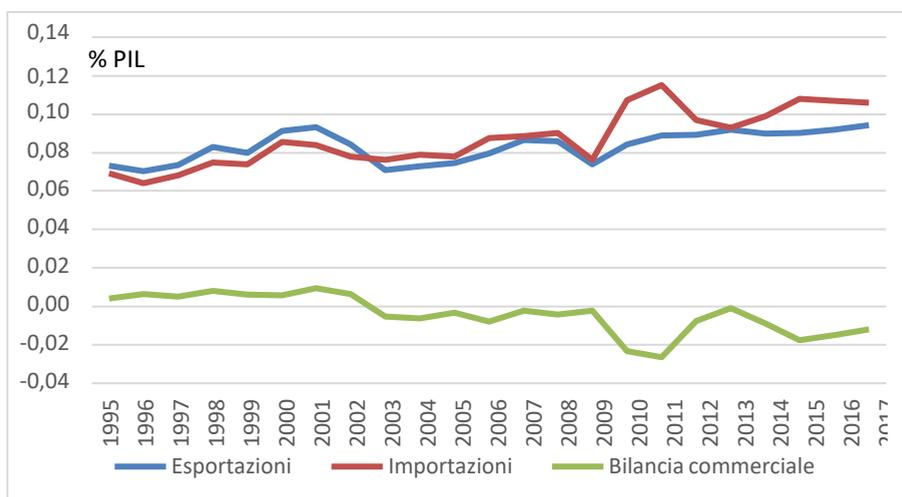


Figura 2.12 – Import/Export Manifattura.
Fonte: elaborazioni su dati Istat e Coeweb.

Per quanto concerne i mercati di riferimento, il canale di sbocco delle esportazioni campane resta quello dell’Unione Europea. Nel 2018, le esportazioni verso l’Unione Europea hanno raggiunto il 51,4%, in aumento di oltre 3 punti percentuali rispetto all’anno precedente. I flussi di esportazioni della Campania crescono in maniera significativa anche in Turchia (+74,8%), Stati Uniti (+9,1%) e Svizzera (+8,7%).

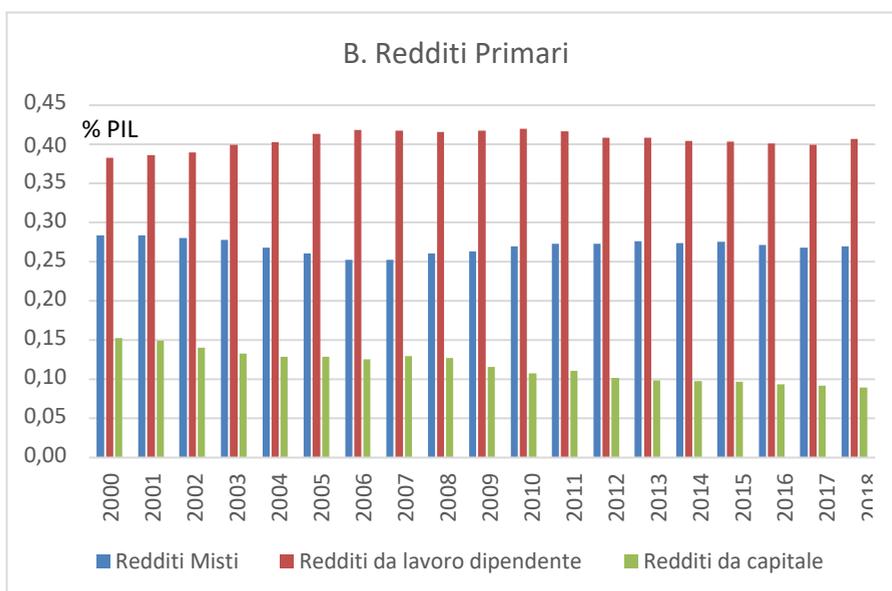
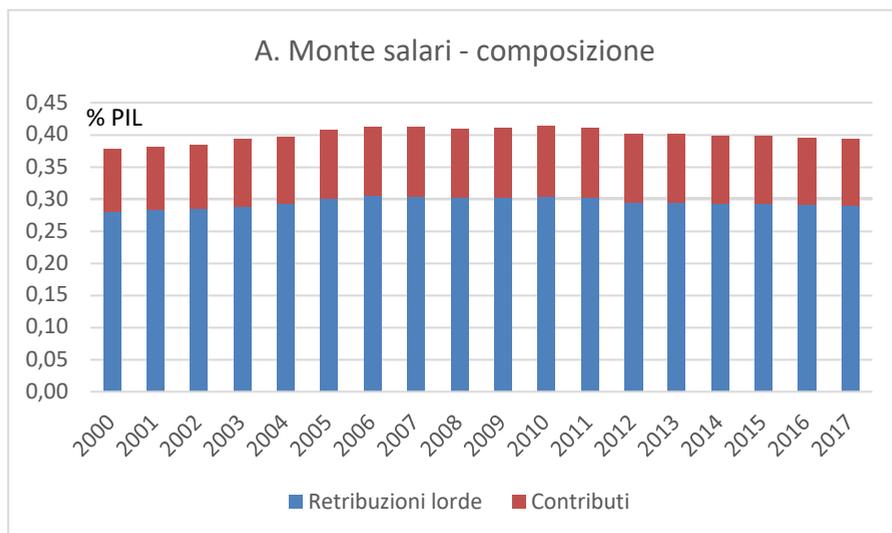
Il rallentamento dell’economia globale osservato nel corso del 2018, insieme con le tensioni derivanti dalle relazioni sino-americane e dall’incertezza legata alla Brexit (una quota rilevante dell’export Campano è, infatti, destinato al mercato britannico, in particolar modo rispetto ai beni agro-alimentari), lasciano prevedere un ulteriore rallentamento del commercio internazionale, con conseguente caduta delle esportazioni ed un ulteriore aumento del deficit commerciale.

1.2.3 Famiglie: Redditi e Consumi

Il rallentamento dell’economia e la forte disomogeneità del processo di ripresa vengono confermati anche dall’analisi dei dati riguardanti le famiglie.

La Figura 2.13 riporta la composizione dei redditi delle famiglie ed evidenzia, in modo particolare, l’andamento delle principali fonti di reddito, suddivise in salari e stipendi, redditi misti e redditi da capitale, in percentuale del PIL. Osser-

vando i dati, è possibile notare che, nella fase antecedente la crisi, la componente salari e stipendi prevaleva nell'ambito dei redditi primari ricevuti mentre, dopo lo scoppio della stessa, a prevalere è la componente dei redditi misti. I redditi da capitale mostrano un andamento altalenante: in particolare, analizzando la Figura 2.13 C, gli interessi subiscono una notevole riduzione mentre dividendi, altri utili e altri trasferimenti sono rimasti tendenzialmente costanti.



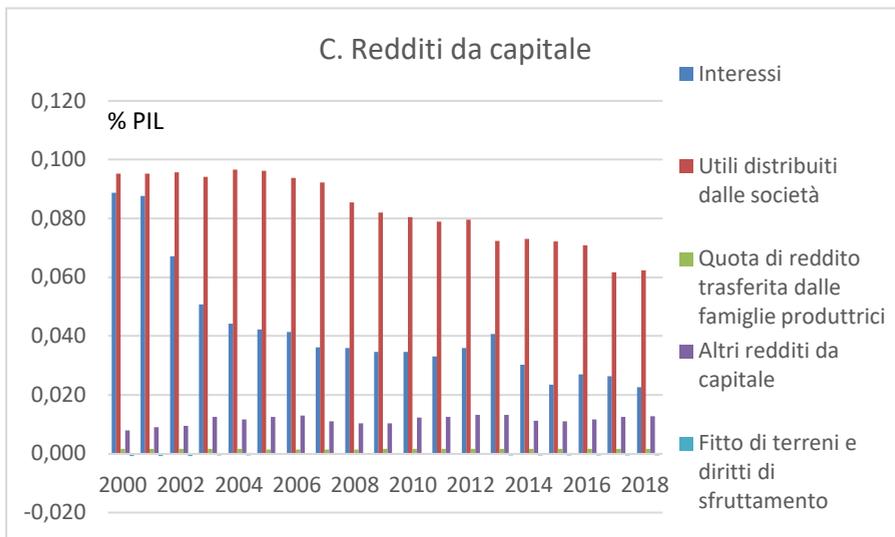


Figura 2.13 – I redditi delle famiglie.

Fonte: elaborazione su dati Istat e Coerweb.

Nel 2018, in Campania, il reddito disponibile delle famiglie consumatrici, in termini pro capite, era pari a 13.150 euro contro i 18.500 in Italia, rimanendo ampiamente inferiore rispetto alla media italiana e registrando una maggiore incidenza delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale (Banca d'Italia, 2019b).

In base ai dati Istat più recenti, la quota di famiglie campane in povertà assoluta, ovvero con un livello di spesa mensile inferiore a quello necessario per mantenere uno standard minimo di vita considerato accettabile, è pari al 9,4 per cento; in Italia l'incidenza si attesta, nello stesso anno, al 6,9 per cento.

Nella fase di ripresa post crisi, la dinamica del reddito è stata sostenuta principalmente dai redditi da lavoro e, in particolare, dai redditi da lavoro dipendente, che contribuiscono in maniera netta alla formazione del reddito disponibile delle famiglie campane.

È importante sottolineare che tale spinta positiva è stata impressa soprattutto grazie alla crescita delle ore lavorate, come illustrato in precedenza in tema di produttività. I redditi da proprietà hanno mostrato, invece, un contributo negativo, a fronte di trasferimenti pubblici netti positivi (Banca d'Italia, 2019b).

Il ruolo cruciale svolto dalle famiglie all'interno del sistema economico è confermato dal fatto che le stesse possiedono la quasi totalità della ricchezza nazionale, percepiscono la quasi totalità del reddito nazionale e rappresentano circa i

tre quarti della domanda finale interna. Come spiegato in precedenza, il peggioramento registrato negli ultimi anni nel mercato del lavoro e la debolezza della dinamica occupazionale hanno inciso in modo significativo sull'andamento dei consumi delle famiglie, la cui evoluzione ha subito un rallentamento.

La Figura 2.14A evidenzia come il reddito disponibile e i consumi reali seguono una progressiva riduzione dal 2008 al 2013, per poi iniziare a recuperare parte del terreno perduto.

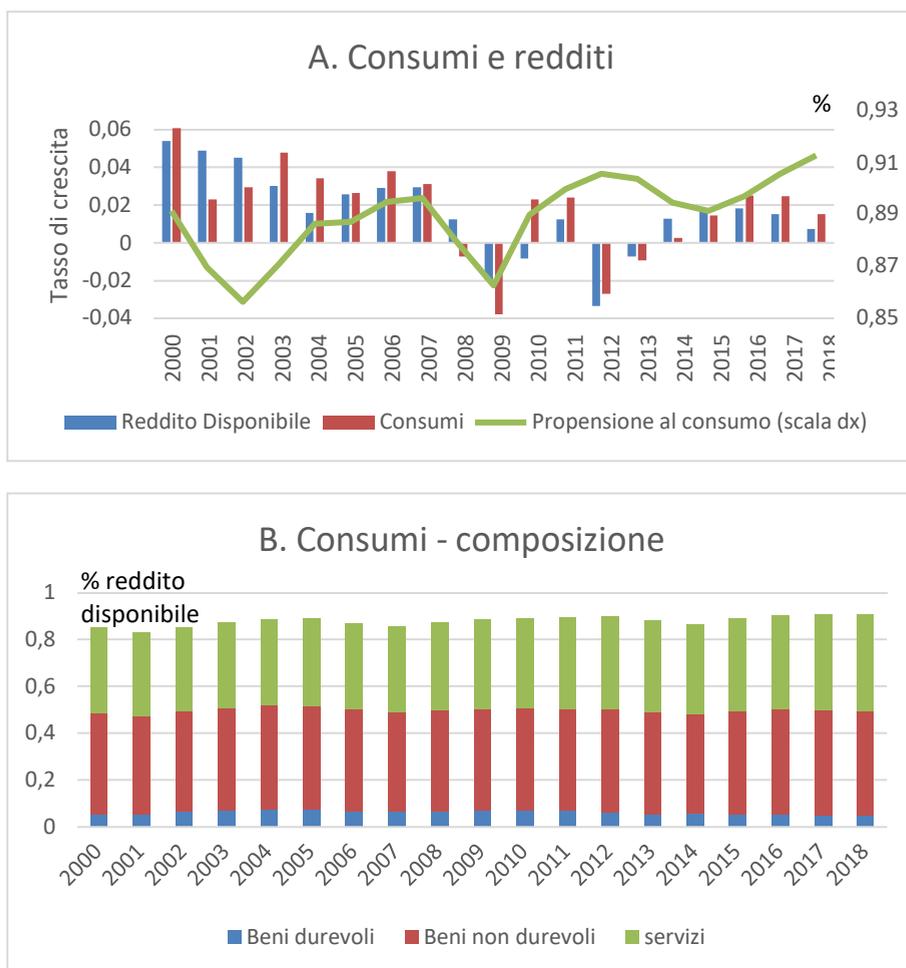


Figura 2.14 – I consumi delle famiglie.

Note: la figura mostra i redditi e consumi delle famiglie (A) e la composizione dei consumi (B)

Fonte: elaborazione su dati Istat.

La Figura 2.14B mostra, invece, il dettaglio dei consumi delle famiglie. Come illustrato, la spesa in beni durevoli ha subito una caduta, tra il 2009 e il 2013, per poi iniziare una graduale ripresa e mettere a segno una lieve dinamica positiva; il reddito disponibile delle famiglie destinato, invece, ai servizi, dopo la flessione tra il 2008 e il 2009, è aumentato, superando il livello pre-crisi. Più stazionaria è la spesa per i beni non durevoli che ha mostrato, invece, variazioni molto contenute: essa include la spesa per generi alimentari, che rappresenta una delle voci più rilevante rispetto alla media nazionale (Banca d'Italia, 2019b). Le famiglie si mantengono oculate nella spesa: nel dettaglio, nel 2018, le famiglie campane hanno speso mediamente 2.121 euro al mese, un valore prossimo ai quattro quinti della media nazionale e di poco superiore a quella del Mezzogiorno (Istat, 2019a).

Anche se il reddito disponibile registra valori di segno positivo, il suo incremento non sembra sufficiente ad imprimere un impulso significativo ai consumi, che sono al di sotto dei livelli del 2008. Il ristagno dei consumi in Campania, e nel meridione in generale, rappresenta uno degli aspetti più preoccupanti per la crescita dell'area e per la divergente dinamica territoriale.

1.2.4 Spesa Pubblica

Passiamo ora all'analisi del settore Pubblico. La figura 2.15 mostra la spesa pro capite della Pubblica Amministrazione nei maggiori comparti. Risulta evidente come le maggiori voci riguardino il Sistema Sanitario (linea blu) e la spesa per Istruzione (linea verde), entrambe in flessione dallo scoppio della crisi del 2008, a seguito delle politiche di austerità e dell'implementazione del Patto di Stabilità.

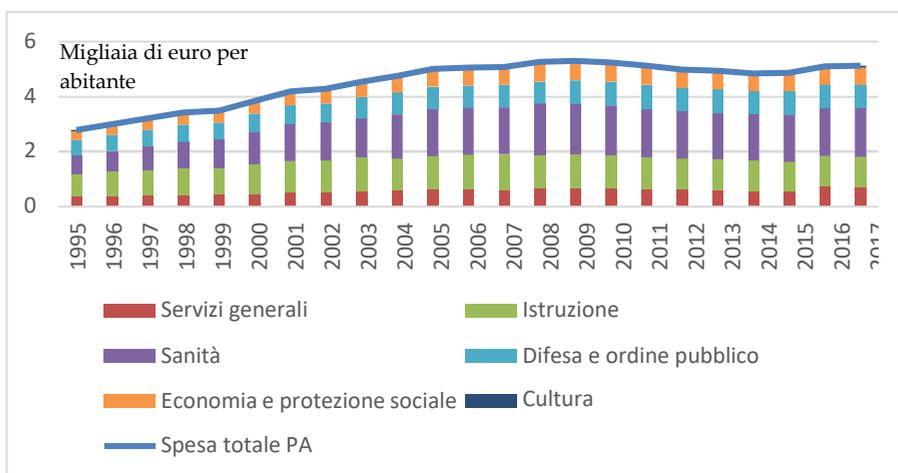


Figura 2.15 – Spesa Pubblica pro capite per comparto.

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

In particolare, la spesa primaria delle Amministrazioni locali campane si è ridotta di 2,1 punti percentuali tra il 2014 e il 2016, registrando un valore pro-capite, inferiore alla media delle altre Regioni italiane a statuto ordinario, di 3.142 euro. Nello stesso triennio, le spese correnti sono lievemente diminuite, data la riduzione delle retribuzioni per il personale dipendente e il blocco del turnover; mentre la spesa in conto capitale ha subito un forte declino (13% l'anno, in media). Quest'ultima è principalmente costituita dalla spesa per investimenti fissi che, in flessione del 3,8 per cento nel triennio 2014-2016, ha registrato un ulteriore calo del 12 per cento nel 2017, tendenzialmente in linea con il trend regionale.

L'osservazione dei dati relativi alla spesa pubblica nei vari settori consente di evidenziare la presenza di un gap territoriale che, sfatando false credenze, vede le regioni del Mezzogiorno in una posizione di netto svantaggio che si riversa sulla quantità e sulla qualità dell'offerta di servizi. Dati Svimez confermano che la spesa pro-capite delle Amministrazioni centrali e territoriali è pari a 6.886 euro nel Mezzogiorno contro 7.629 euro delle Regioni del Centro-Nord (dati 2016)²¹. Il divario tra Nord e Sud è particolarmente spiccato in merito alla spesa per l'istruzione, che presenta una quota pro-capite del 71,4% di quella delle Regioni del Centro-Nord. Tale divario raggiunge il suo apice nel settore previdenziale e del lavoro in cui, a causa delle dinamiche negative nel mercato del lavoro, supera il 30% (69,1% rispetto al Centro-Nord).

Nel 2018 si è registrata una lieve inversione di tendenza: la spesa primaria totale della Campania ha sperimentato un aumento di 8,5 punti percentuali che ha spinto la spesa pro-capite a 3.215 euro, restando comunque inferiore alla media delle Regioni italiane a statuto ordinario (Tavola 2.9).

VOCI	Campania			Italia		
	Euro pro capite	Quote %	Var. %	Euro pro capite	Quote %	Var. %
Spesa corrente primaria	2.883	89,7	8,8	3.235	90,3	2,6
<i>di cui: acquisto di beni e servizi</i>	1.957	60,9	15,6	1.869	52,2	3,9
spese per il personale	710	22,1	-1,4	947	26,5	1,9
trasferimenti correnti a famiglie e imprese	43	1,3	-10,3	110	3,1	5,4
trasferimenti correnti ad altri enti locali	10	0,3	3	70	1,9	-3,9
trasferimenti correnti ad amministrazioni centrali	44	1,4	-13	67	1,9	-15,6

²¹ Dalla spesa pubblica complessiva consolidata viene esclusa la spesa previdenziale, che presenta un notevole impatto nella riduzione di tale divario.

Spesa in conto capitale	331	10,3	6,4	346	9,7	7,1
<i>di cui: investimenti fissi lordi</i>	203	6,3	6,3	209	5,8	1,5
contributi agli investimenti di famiglie e imprese	43	1,3	-12,6	65	1,8	24,9
contributi agli investimenti di altri enti locali	32	1	7,1	31	0,9	11,7
contributi agli investimenti di amministrazioni centrali	36	1,1	182,3	14	0,4	39,5
Spesa primaria totale	3.215	100	8,5	3.582	100	3

Tavola 2.9 – Spesa degli enti territoriali nel 2018 per natura.

Fonte: elaborazioni Banca d'Italia su dati Siope e Istat.

La Figura 2.16 riporta invece le diverse voci di entrata e uscita del settore Pubblico Regionale (in percentuale del PIL) e registra un aumento di quasi un punto di PIL della spesa in prestazioni sociali, attenuate però da un leggero aumento del gettito dovuto a maggiori entrate dalle tasse su redditi e patrimoni e su produzione e importazioni.

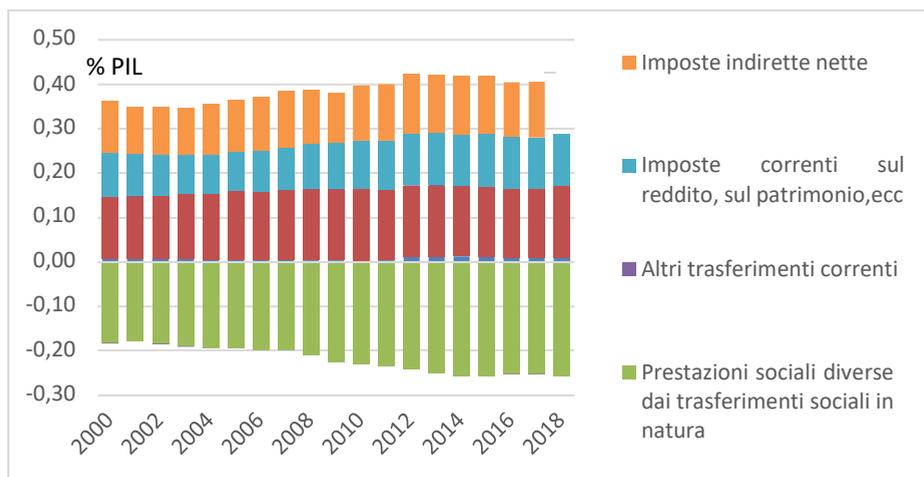


Figura 2.16 – Spesa Pubblica e Prestazioni Sociali.

Fonte: elaborazione su dati Istat.

Per quanto concerne le modalità di finanziamento, le entrate della Regione sono prevalentemente di natura corrente, in aumento di 3,5 punti percentuali nel 2018, tendenzialmente in media con le regioni italiane (3,4%). In partico-

lare, l'aliquota media ponderata dell'IRAP e dell'addizionale regionale al reddito si attestano al 4,98% e 2,03%, rispettivamente, ben al di sopra della media registrata nelle regioni a statuto ordinario (2,03 e 1,64, rispettivamente). Le entrate in conto capitale hanno subito, invece, una significativa caduta di quasi il 29% contro il 5,6 del dato italiano.

1.3 Note conclusive

Dall'analisi dei dati relativi all'economia campana emerge una dinamica di crescita piuttosto lenta, incapace di frenare i divari tra le due macro-aree del Paese.

Nel contesto meridionale - che registra una crescita del PIL del +0,6%, rispetto al 1% del 2017 -, la Campania è a crescita zero nel 2018, dopo che il prodotto lordo aveva continuato a crescere dell'1,8%, nel 2017.

I consumi ristagnano, il settore pubblico continua a seguire un trend di contrazione, gli investimenti privati mostrano - invece - una dinamica che, seppur differenziata nei diversi settori, è riuscita a compensare la caduta degli investimenti pubblici. Anche i dati relativi alla produttività e al mercato del lavoro mostrano gli effetti negativi prodotti dal lungo periodo di recessione, registrando livelli ancora distanti da quelli pre-crisi.

Infine, nonostante le potenzialità produttive e le *performance* positive di alcuni settori di eccellenza, la dinamica delle esportazioni campane ha evidenziato un rallentamento nel 2018.

2. Il territorio della ZES in Campania

di Alessio D'Auria, Irina Di Ruocco, Laura Infante, Pasquale Rossi
Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

L'intervento della Regione Campania sull'apparato produttivo manifatturiero regionale, attraverso l'introduzione della Zona Economica Speciale (ZES), si inserisce in un sistema territoriale caratterizzato dalla compresenza di differenti visioni, interessi e valori.

La capacità di governare processi decisionali così articolati si fonda sulla conoscenza della complessità dello scenario con cui l'Amministrazione deve confrontarsi; lo sviluppo di tale consapevolezza sollecita istanze di natura valutativa. In questa prospettiva, le metodologie valutative - adeguatamente implementate - mirano a produrre conoscenza, ridurre il rischio di ingovernabilità legato ai livelli di complessità, incertezza e rischio delle decisioni; inoltre, integrando l'eterogeneità dei valori in gioco, concorrono a guidare i processi decisionali verso il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità.

Tra i diversi approcci disponibili per supportare il processo decisionale, in questo caso si è ritenuto opportuno proporre metodologie di valutazione

multidimensionali e multicriteriali orientate alla definizione di obiettivi chiari, concreti, misurabili, e verificabili nel tempo.

In base a quanto previsto dalla sperimentazione avviata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'istituzione di una Zona Economica Speciale (ZES) in Campania coinvolge 37 dei 550 comuni della regione, all'interno dei quali risiede circa il 35% della popolazione.

<i>Tipologia</i>	<i>Aree</i>	<i>Estensione (ha)</i>	
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	356,00	
	Bagnoli - Coroglio (NA)	32,57	
	Napoli Est	168,82	
	Area industriali e logistiche	Piattaforma Contrada Olivola (BN)	41,45
		Area PIP "Fosso Imperatore", Nocera Inferiore (SA)	54,59
	Area PIP "Ingegno", Sarno (SA)	95,00	
	Area PIP "Nautico", Salerno	8,09	
	Castel San Giorgio (SA)	2,30	
Totale		5154,22	

Tavola 2.10 – *Tipologie di aree ZES.*

Note: La tavola riporta la suddivisione tipologica delle aree ZES e la relativa estensione.

Fonte: Istat, 2016.

Per raggiungere l'obiettivo di realizzare un intervento industriale in grado di attrarre investimenti produttivi e generare occupazione, i territori prescelti sono stati individuati, in misura prevalente, nei porti e nelle relative zone retroportuali di Napoli e Salerno; in una prospettiva di sviluppo di macroarea, inoltre, sono state prese in considerazione le aree interne, espressione dei principali agglomerati industriali e delle piattaforme logistiche regionali.

Da un vaglio sintetico delle principali aree ricadenti nella ZES si evince quanto segue.

Le superfici individuate nel comune di Napoli costituiscono, nel loro insieme, un'area continua e si estendono verso la zona di Napoli EST e la piana del Sebeto. È importante sottolineare che, pur ricoprendo funzioni diverse da quelle logistico-commerciali, la connessione della città con l'aeroporto è posta su una "diretrice produttiva" che congiunge il Porto di Napoli con gli interporti di Marcianise e di Nola.

Castellammare di Stabia, con un'estensione di 420.000 m², rappresenta una delle aree portuali più attive della costa campana; a conferma di questa tendenza positiva, il Piano operativo 2017 – 2019 Adsp Mar Tirreno Centrale ha previsto il rilancio competitivo della funzione cantieristica e settore turistico/crociéristico.

L'andamento dei traffici containerizzati movimentati nel porto di Salerno ha registrato una fase di calo nel biennio 2010-2012 — periodo in cui è stato realizzato un importante intervento di dragaggio dei fondali portuali; negli anni successivi, invece, l'andamento si è bruscamente invertito in senso positivo, passando da 208.591 teus del 2012 a 406.000 teus del 2016, con un incremento del 95% in quattro anni.

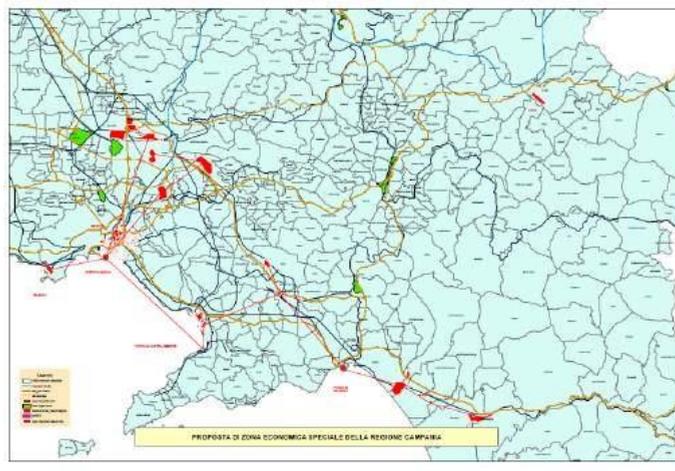


Figura 2.17 – Collegamenti esistenti e di progetto del ZES.

Fonte: elaborazione a cura di Irina Di Ruocco.

L'interporto di Nola si è dimostrato negli ultimi vent'anni un efficiente distretto che integra distribuzione, logistica, commercio e servizi.

L'interporto di Marcianise conta un traffico di 1.600 treni, 8400 UTI movimentate al terminal intermodale (+15% sul 2017), un transito di 12.000 container, 6.000 semirimorchi e un flusso di 300.000 veicoli pesanti in entrata e uscita; si alimenta anche con flussi inbound ed outbound relativi ai porti di Napoli e Salerno (tra container e semirimorchi destinati alle Autostrade del Mare superiore alle 15.000 UTI/anno).

Le aree industriali dell'Agro-Nocerino-Sarnese (area PIP di Nocera e Sarno) e gli agglomerati industriali gestiti dai Consorzi ASI sono storicamente consolidati e dotati di una adeguata dotazione infrastrutturale; gli agglomerati industriali localizzati nelle aree interne, invece, risultano collegati in modo meno efficiente al sistema portuale della regione e rappresentano i territori maggiormente colpiti dalla crisi industriale.

Uno sviluppo efficiente del sistema della ZES richiede, quindi, un rafforzamento dei collegamenti tra i principali nodi logistici del territorio, l'Interporto di Nola e l'Interporto Sud Europa di Marcianise, che costituisce una delle più importanti piattaforme intermodali del Sud Italia e del Mediterraneo.

Sotto il profilo economico, nel triennio 2015-18 con il +4,5% di crescita del PIL, la Campania è stata una delle regioni più dinamiche del Paese (Svimez, 2019a). Un ruolo trainante è stato svolto dall'industria, anche grazie alla diffusione di Contratti di Sviluppo, del Credito d'imposta e delle altre misure a favore delle PMI campane; ha potuto inoltre beneficiare del rafforzamento del

terziario, frutto del positivo andamento del turismo.

I settori produttivi della Campania possono essere raggruppati in diciannove tipologie; l'immagine proposta di seguito ne rappresenta la distribuzione spaziale.

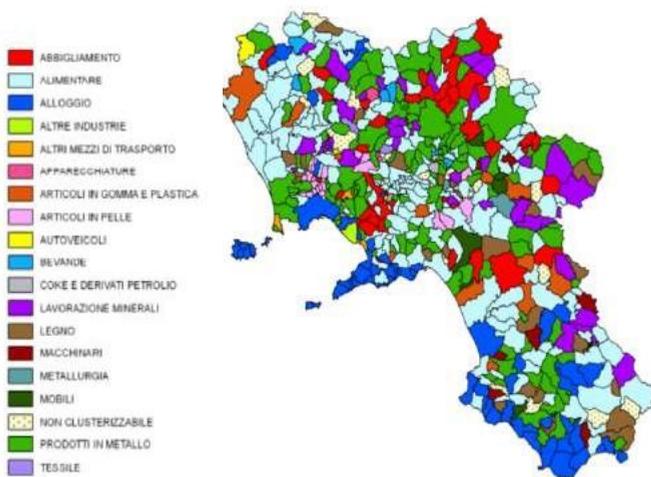


Figura 2.18a – Distribuzione del tessuto produttivo. Fonte: elaborazione a cura di Irina Di Ruocco.

Per comprendere il valore e le potenzialità di sviluppo del tessuto produttivo è utile considerare la distribuzione di quest'ultimo in relazione alla distribuzione delle aree della ZES in Campania.

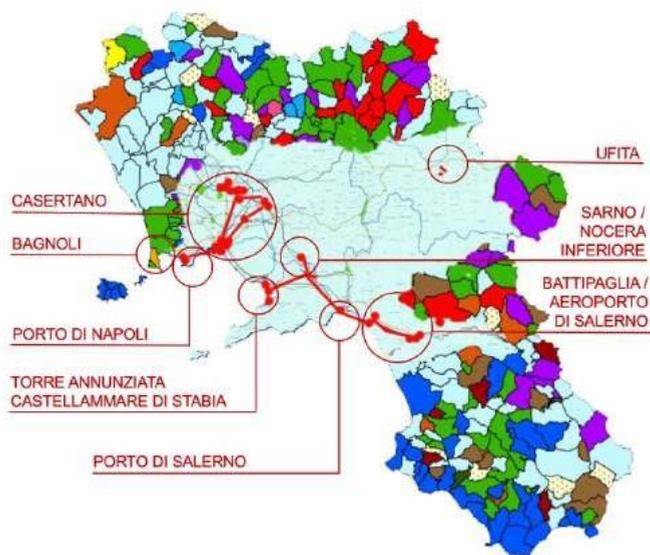


Figura 2.18b – Distribuzione del tessuto produttivo e ZES della Campania.

Fonte: elaborazione a cura di Irina Di Ruocco.

I cluster della provincia di Napoli fanno riferimento alle seguenti tipologie produttive: produzione di altri mezzi di trasporto (aeromobili, veicoli spaziali, materiale rotabile, imbarcazioni da diporto), che si concentra nei comuni di Bacoli, Pomigliano e Torre Annunziata; attività di alloggio, che occupano oltre 10.000 addetti e si concentrano nei comuni costieri e nelle isole; capi di abbigliamento che, insieme alla realizzazione di articoli in pelle (prevalentemente calzature), continuano a caratterizzare i territori a ridosso del Casertano e alle pendici del Vesuvio; infine, produzione di prodotti in metallo, che caratterizza un'ampia porzione del territorio provinciale (27 comuni, raggruppati in 2 cluster, per una popolazione complessiva di oltre 800.000 abitanti).

Per la provincia di Salerno i risultati dell'analisi segnalano la forte presenza dell'industria alimentare, che rappresenta l'attività più ricorrente e più aggregante del tessuto manifatturiero e dell'economia dell'intera provincia. Questo settore, infatti, contraddistingue tre diverse aggregazioni territoriali, interessa circa un terzo dei comuni (corrispondenti a una popolazione di oltre

561.000 abitanti su 1.086.000 totali) distribuiti all'interno dell'intera provincia ed occupa più di 6.250 addetti. Seguono le attività ricettive che caratterizzano i comuni delle due costiere – amalfitana e cilentana – dove, in 3 cluster e con una popolazione di circa 126.000 abitanti, gli addetti del settore (3.500) rappresentano più del 18% del corrispondente totale regionale.

Nella provincia di Caserta, dove si è registrato negli ultimi anni un forte arretramento dell'occupazione, le aggregazioni territoriali confermano alcune vocazioni: l'industria alimentare con un'ampia diffusione territoriale (2 cluster per un totale di 41 comuni), la produzione di autoveicoli con una significativa concentrazione territoriale (1 cluster, 2 comuni e oltre 1500 addetti), la confezione di articoli in pelle, in particolare calzature, concentrata prevalentemente a ridosso del napoletano dove si è riscontrata analoga specializzazione (1 cluster, 9 comuni e oltre 1000 addetti nel settore), il comparto delle bevande, caratterizzato da una notevole concentrazione territoriale (1 cluster, 2 comuni, 516 addetti).

La provincia di Avellino rappresenta solo il 10% del tessuto di imprese della regione. La specializzazione manifatturiera più rilevante è quella della confezione di articoli in pelle; oltre 2.000 sono gli addetti nel settore, concentrati in soli 4 comuni (Solofra, Montoro Superiore, Lapio e Volturara Irpina). L'attività prevalente consiste nella preparazione e concia del cuoio. Si tratta, come è noto, di una produzione dal forte radicamento territoriale. Segue l'alimentare, che caratterizza 4 cluster e una significativa porzione del territorio irpino (42 comuni) e si estende dall'area a ridosso dei comuni vesuviani (che presentano analoga specializzazione) a quella confinante con il salernitano, fino ai comuni più interni della provincia di Avellino. La fabbricazione di prodotti in metallo caratterizza 2 cluster (per un totale di 29 comuni, 145.000 abitanti) con una diffusione su tutto il territorio provinciale per un totale di oltre 1.700 addetti.

Nella provincia di Benevento, che rappresenta solo il 5% del tessuto di imprese manifatturiere campane, 3 cluster (per un totale di 24 comuni) si caratterizzano per la concentrazione di addetti occupati nella realizzazione di prodotti in metallo; si tratta, in termini di numero di addetti, della specializzazione prevalente della provincia, con una concentrazione degli addetti rilevante nel comune di Benevento e con una presenza diffusa sull'intero territorio provinciale. La confezione di capi di abbigliamento, con oltre 50.000 addetti, caratterizza un altro cluster che mostra una discreta concentrazione territoriale. Infine, l'alimentare caratterizza 2 cluster per un totale di 21 comuni con oltre 56.000.

In sintesi, la struttura produttiva campana si caratterizza per la forte concentrazione territoriale delle imprese nell'area della provincia di Napoli, dove si addensa il 51% delle unità locali; seguono le province di Salerno (21%), Caserta (14%), Avellino (8%) e Benevento (5%).

3. Il tessuto produttivo della ZES campana e delle aree di crisi

di Alessandra Allini, Adele Caldarelli, Raffaella Casciello, Luca Ferri, Gianluca Ginesti, Marco Maffei, Fiorenza Meucci, Rosanna Spanò, Annamaria Zampella A. Università di Napoli “Federico II”

e di Francesco Agliata, Clelia Fiondella, Riccardo Macchioni, Nicola Moscariello, Danilo Tuccillo, Claudia Zagaria

Università della Campania “Luigi Vanvitelli”

Il presente paragrafo offre un’indagine empirica sulle condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, basata sull’analisi degli indicatori di bilancio delle imprese localizzate nelle aree territoriali di riferimento della Zona Economica Speciale (ZES) e nelle aree di crisi industriale complessa (ACI) della Campania. Il contributo offre, altresì, un’indagine sui meccanismi di corporate governance che influiscono sul sistema aziendale.

3.1. Analisi delle condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale delle imprese²²

Le imprese oggetto di indagine sono state individuate attraverso la ricognizione dei Codici di Avviamento Postale (CAP) riconducibili ai territori e ai comuni della ZES e ACI in base ai documenti ufficiali emanati dai *regulators* nazionali e regionali.

In particolare, i CAP sono stati individuati incrociando le informazioni delle aree ZES e ACI con quelle reperibili da analisi *ad hoc* e attraverso il database AIDA *Bureau Van Dijk*. Sulla base dei CAP di appartenenza, sono stati estratti i dati di bilancio delle imprese.

Il campione inizialmente individuato nella ZES è composto da 55.772 imprese. Tuttavia, a causa di dati mancanti e a seguito della eliminazione di valori anomali, il campione finale è risultato pari a 49.270 imprese.

Per quanto concerne la composizione del campione delle imprese operanti nelle ACI, escludendo quelle aree già ricomprese nella ZES²³ il numero iniziale d’imprese è composto 7.623 imprese. A seguito dell’eliminazione di valori anomali e a causa di dati mancanti, il campione finale è risultato pari a 6.158 imprese.

²² Il sub paragrafo *Analisi delle condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale delle imprese* è stato elaborato dall’unità di ricerca dell’Università degli Studi di Napoli Federico II.

²³ Nello specifico, la sovrapposizione tra ZES e ACI si ha tra le seguenti aree: Acerra, Arzano, Battipaglia, Caivano, Caserta ACI, Casoria, Frattamaggiore, Castellammare di Stabia, Nola, Salerno ASI, Napoli Est.

Individuate le imprese, si è proceduto alla stratificazione del campione in base al settore merceologico di appartenenza, analizzando i codici Ateco e classificando i settori attraverso una rielaborazione della metodologia di Pavitt (1984)²⁴, che prevede le seguenti principali attività:

- Agricoltura, prodotti energetici, materie prime;
- Prodotti tradizionali e standard;
- Prodotti specializzati e high-tech;
- Servizi.

Infine, si segnala che l'analisi, in conformità alla Raccomandazione Unione Europea 2003/361, classifica le imprese oggetto di attenzione nelle seguenti quattro categorie:

- *micro impresa*: impresa con meno di 10 occupati ed un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro;
- *piccola impresa*: impresa con meno di 50 occupati ed un fatturato annuo, oppure, un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro;
- *media impresa*: imprese identificata con meno di 250 occupati ed un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro.
- *grande impresa*: impresa con 250 o più occupati, con un fatturato superiore a 50 milioni di euro ed un bilancio superiore ai 43 milioni di euro.

Dalla tabella 2.11 emerge chiaramente che la maggior parte delle imprese che popola la ZES è di micro dimensioni (75,91%), mentre un numero più esiguo è rappresentato dalle grandi imprese (0,12%). La tabella 2.12, invece, mostra una elevata numerosità di imprese del settore dei Servizi (78,62%), seguito dai settori Agricoltura e Prodotti tradizionali (rispettivamente, 9,56% e 9,76%).

<i>Dimensioni</i>	<i>n</i>	<i>Quota %</i>
Micro	37.401	75,91
Piccola	6.452	13,09
Media	5.357	10,87
Grande	60	0,12
Totale complessivo	49.270	100,00

Tavola 2.11 – *Classificazione delle aziende in base alla dimensione – ZES.*

Note: la tavola riporta la suddivisione delle aziende dell'area ZES esaminate rispetto alla dimensione.

²⁴ Pavitt, K. (1984). Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. Research policy, 13(6), 343-373.

<i>Dimensioni</i>	<i>n</i>	<i>Quota %</i>
Agricoltura, prodotti energetici, materie prime	4.711	9,56
Prodotti specializzati e high-tech	1.015	2,06
Prodotti tradizionali e standard	4.808	9,76
Servizi	38.736	78,62
Totale complessivo	49.270	100,00

Tavola 2.12 – *Classificazione delle aziende in base al settore merceologico Pavitt – ZES.*

Note: la tavola riporta la suddivisione delle aziende dell'area ZES esaminate rispetto al settore merceologico - classificazione Pavitt.

Come si evince dalla tabella 2.13, la maggior parte delle imprese che popola l'ACI è di micro dimensioni (89,17%), mentre le grandi imprese costituiscono una minoranza (0,13%). Per quanto concerne il settore di appartenenza delle imprese la tabella 4 mostra una prevalente appartenenza al settore dei servizi (73,16%).

<i>Dimensioni</i>	<i>n</i>	<i>Quota %</i>
Micro	5.491	89,17
Piccola	596	9,68
Media	63	1,02
Grande	8	0,13
Totale complessivo	6.158	100,00

Tavola 2.13 – *Classificazione delle aziende in base alla dimensione – ACI.*

Note: la tavola riporta la suddivisione delle aziende dell'ACI esaminate rispetto alla dimensione.

<i>Dimensioni</i>	<i>n</i>	<i>Quota %</i>
Agricoltura, prodotti energetici, materie prime	120	1,95
Prodotti specializzati e high-tech	137	2,22
Prodotti tradizionali e standard	1.396	22,67
Servizi	4.505	73,16
Totale complessivo	6.158	100,00

Tavola 2.14 – *Classificazione delle aziende in base al settore merceologico Pavitt – ACI.*

Note: la tavola riporta la suddivisione delle aziende dell'ACI esaminate rispetto al settore merceologico - classificazione Pavitt.

Le tabelle 2.15 e 2.16 riportano, rispettivamente, l'analisi della redditività e della solidità delle imprese.

Dimensione / Settori	ROI				ROS				Tasso di crescita del fatturato				ROE			
	Micro	Piccola	Media	Grande	Micro	Piccola	Media	Grande	Micro	Piccola	Media	Grande	Micro	Piccola	Media	Grande
Agricoltura, prodotti energetici, materie prime	1,46	7,82	3,57	7,73	2,30	5,39	1,47	0,11	-0,45	0,06	0,10	-	8,69	15,58	5,24	6,10
Prodotti specializzati e high-tech	7,19	8,45	9,28	6,49	4,57	4,82	4,03	3,73	-0,37	0,05	0,06	0,06	11,20	12,69	10,50	12,89
Prodotti tradizionali e standard	6,44	9,71	8,33	11,18	4,27	4,32	4,83	5,08	-0,42	0,04	-0,00	0,03	10,23	15,66	15,90	9,91
Servizi	6,05	9,94	8,60	6,96	4,32	3,56	4,29	3,85	-0,46	0,06	0,05	0,08	11,53	15,45	13,84	8,24
Media totale del campione	6,02	9,74	8,43	7,95	4,29	3,82	4,28	4,00	-0,45	0,05	0,05	0,07	11,35	15,34	13,60	8,97

Tavola 2.15 – Indicatori di efficienza della redditività. Valori medi per settori di attività in cui operano le imprese dell'area ZES.

Note: la tavola riporta l'analisi della redditività dell'area ZES su dati al 31/12/2017

Dimensione / Settori	Rapporto di indebitamento				Indebitamento bancario			
	Micro	Piccola	Media	Grande	Micro	Piccola	Media	Grande
Agricoltura, prodotti energetici, materie prime	5,48	3,84	4,77	31,73	7,12	18,66	13,40	-
Prodotti specializzati e high-tech	4,60	4,25	5,56	1,87	8,60	15,34	15,10	29,51
Prodotti tradizionali e standard	4,89	5,09	5,44	2,90	9,88	14,91	15,59	11,49
Servizi	4,82	6,20	5,77	6,38	7,07	9,43	7,38	12,36
Media totale del campione	4,86	5,83	5,67	5,78	7,33	10,88	8,98	13,79

Tavola 2.16 – Indicatori di efficienza della solidità. Valori medi per settori di attività in cui operano le imprese dell'area ZES.

Note: la tavola riporta l'analisi della solidità dell'area ZES su dati al 31/12/2017.

Con riferimento all'indice di *ritorno sull'investimento* (ROI), è possibile evincere come la media generale (si osservi l'ultima riga della tabella 2.15) sia abbastanza uniforme. Tuttavia, occorre notare come le imprese classificate come micro e medie del settore agricolo presentino un ROI molto più basso rispetto alla media totale del campione (1,46 e 3,57 contro 6,02 e 8,43). Gli altri settori si attestano su livelli più elevati.

L'indice di *redditività delle vendite* (ROS) presenta un andamento complessivo piuttosto uniforme (4,29 per le micro imprese, 3,82 per le piccole, 4,28 per le medie e 4,00 per le grandi). Dai dati presenti in tabella, tuttavia, emerge la difficoltà delle aziende del settore agricolo che, ad esclusione di quelle di piccole dimensioni, registrano un indice inferiore rispetto alla media generale. Al contrario, nel settore tradizionale, le grandi imprese presentano un ROS più alto rispetto alla media totale (5,08 vs 4,00). La minore redditività delle vendite si riflette nelle grandi aziende del settore agricolo (0,11). Al fine di verificare il trend di crescita dei diversi settori economici, l'analisi si è focalizzata anche sull'indice di *crescita del fatturato* (anno per anno). A tal riguardo, è possibile osservare dei valori molto bassi e in alcuni casi negativi (-0,45 nel settore agricolo, -0,37 nel settore high-tech, -0,42 nel settore tradizionale e -0,46 nel settore dei servizi).

Con riguardo al return on equity (ROE) la tabella 5 mostra un andamento complessivo non uniforme (11,35 per le micro imprese, 15,34 per le piccole, 13,60 per le medie e 8,97 per le grandi). Tale risultato è particolarmente interessante, in quanto ci si aspetterebbero valori medi complessivi più generosi nelle grandi imprese, solitamente caratterizzate da una migliore efficienza gestionale. Un'eccezione è rappresentata dalle grandi imprese del settore high-tech che si discostano di molto dalla media (12,89) dimostrando di raggiungere dei risultati di performance superiori alla media generale (8,97) in termini di remunerazione del capitale proprio. Solo le piccole imprese del settore agricolo mostrano, invece, un indice ROE coerente con quello generale (15,58 vs 15,34), mentre le imprese appartenenti alle altre dimensioni risultano al di sotto di esso.

La tabella 2.16 riporta i risultati medi degli indici di solidità. I risultati ottenuti mettono in luce il forte grado di indebitamento delle aziende operanti nell'area ZES. In particolare, il rapporto tra mezzi di terzi e mezzi propri (noto anche come rapporto d'indebitamento) mostra i valori di 4,86 per le micro imprese, 5,83 per le piccole, 5,67 per le medie e 5,78 per le grandi. Nel settore agricolo le grandi imprese mostrano un indice di indebitamento ben al di sopra della media (31,73), sottolineando come i mezzi di terzi rappresentino un'importante componente delle fonti di finanziamento. In particolare, l'indebitamento bancario (debiti vs banche/fatturato) è abbastanza alta per le piccole (18,66 rispetto alla media generale di 10,88) e medie imprese del settore agricolo (13,40 rispetto alla media generale di 8,98). Anche l'esposizione verso

banche delle aziende del settore high-tech è molto elevata, ma ciò è coerente con l'alto grado di specializzazione che necessita di finanziamenti a lungo termine (8,60 per le micro imprese, 15,34 per le piccole, 15,10 per le medie e 29,51 per le grandi). Nel settore dei servizi, invece, si registra un rapporto debito verso banche su fatturato lievemente inferiore a quello medio generale.

Le tabelle 2.17 e 2.18 mostrano, rispettivamente, l'analisi della redditività e della solidità delle imprese operanti nelle ACI in Campania.

Dimensione / Settori	ROI				ROS				Tasso di crescita del fatturato				ROE			
	Micro	Piccola	Media	Grande	Micro	Piccola	Media	Grande	Micro	Piccola	Media	Grande	Micro	Piccola	Media	Grande
Agricoltura, prodotti energetici, materie prime	1,71	10,66	3,47	6,31	0,33	5,95	5,30	2,93	- 0,09	0,01	0,04	0,05	10,68	20,81	40,36	23,09
Prodotti specializzati e high-tech	7,58	8,36	- 15,09	-	7,25	6,39	- 6,74	-	0,03	0,02	- 0,11	-	23,75	17,61	- 61,06	-
Prodotti tradizionali e standard	5,87	10,20	8,88	- 7,91	2,99	3,60	1,67	- 2,09	0,04	0,02	0,08	- 0,12	9,99	17,69	12,24	-
Servizi	6,00	11,70	9,07	7,76	3,84	3,52	- 1,25	2,47	0,06	0,10	0,10	- 0,01	13,38	19,16	14,14	9,97
Media totale del campione	5,89	10,90	8,09	4,91	3,72	3,71	- 0,05	1,79	0,05	0,06	0,08	- 0,01	12,93	18,59	12,89	12,59

Tavola 2.17 – Indicatori di efficienza della redditività. Valori medi per settori di attività in cui operano le imprese dell'ACI.

Note: la tavola riporta l'analisi della redditività dell'ACI su dati al 31/12/2017.

Dimensione/Settori	Rapporto di indebitamento				Indebitamento bancario			
	Micro	Piccola	Media	Grande	Micro	Piccola	Media	Grande
Agricoltura, prodotti energetici, materie prime	1,60	2,70	6,13	8,32	9,15	24,56	45,14	28,29
Prodotti specializzati e high-tech	2,61	1,74	5,86	-	7,91	4,58	26,77	-
Prodotti tradizionali e standard	2,91	2,97	2,74	-	9,69	14,42	20,68	19,42
Servizi	2,48	3,22	3,07	3,45	6,83	9,23	12,95	27,78
Media totale del campione	2,52	3,05	3,18	4,42	7,39	11,57	17,22	26,47

Tavola 2.18 – Indicatori di efficienza della solidità. Valori medi per settori di attività in cui operano le imprese dell'ACI.

Note: la tavola riporta l'analisi della solidità dell'ACI su dati al 31/12/201.

Rispetto all'analisi della redditività (tabella 2.17) la redditività media del capitale investito (ROI) è pari a 5,89 (micro imprese), 10,90 (piccole imprese), 8,09 (medie imprese), 4,91 (grandi imprese). Emerge chiaramente un distacco, in termini negativi, per le micro e medie imprese del settore agricolo che registrano un ROI largamente inferiore alla media (1,71 e 3,47 rispettivamente). Tuttavia, nel medesimo settore, le grandi imprese mostrano un rapporto ROI più elevato (6,31) suggerendo una migliore capacità di remunerare gli investimenti rispetto alle altre entità.

Un risultato preoccupante emerge nel settore high-tech, precisamente tra le medie imprese che registrano un ROI negativo (-15,09). Stessa analisi vale per le grandi imprese del settore tradizionale (-7,91). Le medie imprese del settore high-tech mostrano un ROS pari a -6,74, mentre le grandi imprese del settore tradizionale -2,09. Anche le medie imprese del settore dei servizi mostrano un ROS negativo (-1,25). Il ROS medio generale delle micro imprese si attesta intorno a 3,72 evidenziando il forte scostamento esistente nei diversi settori analizzati. Infatti il settore agricolo registra 0,33, quello tradizionale 2,99, quello high-tech 7,25 e quello dei servizi, maggiormente in linea con la media generale delle micro entità, 3,84.

Anche nel caso delle ACI, l'indice di crescita del fatturato è generalmente molto basso (0,05 per le micro imprese, 0,06 per le piccole, 0,08 per le medie e -0,01 per le grandi), sottolineando le difficoltà che incontrano le imprese in un mercato interno e internazionale sempre più competitivo.

In particolare, registrano un andamento negativo le micro imprese del settore agricolo (-0,09), le medie imprese del settore high-tech (-0,11) e le grandi imprese del settore tradizionale e dei servizi (rispettivamente -0,12 e -0,01).

Relativamente al ROE, i valori medi generali sono 12,93 (micro imprese) 18,59 (piccole imprese) 12,89 (medie imprese) e 12,59 (grandi imprese). Un risultato particolarmente interessante emerge nel settore dei prodotti high-tech dove le micro imprese presentano risultati particolarmente positivi (23,75), mentre quelle medie registrano risultati opposti (-61,06).

Anche nel caso delle ACI, il grado di indebitamento è elevato (tabella 8). Lo dimostra il valore che assume il rapporto d'indebitamento (mezzi di terzi / mezzi propri) delle grandi (8,32) e medie (6,13) imprese del settore agricolo, nonché per quelle medie imprese appartenenti al settore high-tech (5,86) che rivelano un rapporto mezzi di terzi su mezzi propri superiore al valore medio generale (si veda l'ultima riga della tabella 2.18).

L'indebitamento bancario (debiti vs banche/fatturato) segue un andamento tendenzialmente uniforme per le grandi imprese, a prescindere dal settore (28,29 per il settore agricolo, 19,42 per il settore tradizionale, 27,78

per quello dei servizi e 26,47 è la media generale). Emerge, invece, un forte indebitamento bancario delle medie imprese dei settori agricolo, high-tech e tradizionale (rispettivamente 45,14, 26,77 e 20,68) rispetto alla media generale (17,22).

3.2 Analisi delle caratteristiche di governance delle imprese²⁵

Al fine di descrivere al meglio le imprese appartenenti all'area ZES campana, è necessario osservare nel dettaglio i meccanismi di corporate governance che influiscono sul sistema aziendale.

Nello specifico, per corporate governance s'intende il modello attraverso il quale le imprese sono dirette e controllate; l'insieme di regole e istituzioni volte a conciliare interessi di imprenditori e investitori, al fine di assicurare che il controllo sia allocato con efficienza.

Per delineare il meccanismo di corporate governance, all'interno del campione di imprese appartenenti alla ZES campana, si è tenuto conto di alcune variabili: dimensione aziendale, forma giuridica, codice Ateco, numero di azionisti, indicatore Bvd e numero di esponenti/manager.

Ciascuna di tali variabili è stata inizialmente descritta nel dettaglio, al fine di determinare il proprio ruolo e la propria influenza all'interno del modello di governo aziendale. Successivamente, ognuna di esse è stata analizzata attraverso i dati riscontrati sia all'interno dell'intera area ZES campana, sia nelle singole sub aree in cui essa è suddivisa.

Dimensione

La variabile dimensionale è necessaria, al fine di osservazione della governance aziendale, in quanto permette non solo di avere un'idea preliminare sui tipi di imprese che si andranno ad esaminare, ma soprattutto, di pesare alcuni degli attori portatori d'interesse nel governo d'impresa: i lavoratori.

La ripartizione presa in esame tiene conto della raccomandazione della Commissione Europea 2003/361/CE e del decreto ministeriale del 18 aprile 2005. La tabella 2.19, di seguito esposta, mette in evidenza la composizione percentuale relativa alla dimensione delle imprese all'interno delle singole sub aree ZES.

²⁵ Il sub paragrafo *Analisi delle caratteristiche di governance delle imprese* è stato elaborato dall'unità di ricerca dell'Università della Campania Luigi Vanvitelli.

Composizione % "Dimensione"					
	Grande	Media	Piccola	Micro	n.d.
ZES	0,13	1,74	17,12	76,21	4,8
Aeroporto Napoli	0,17	1,68	11,22	64,32	22,61
Aeroporto Salerno Costa d'Amalfi	-	0,89	13,57	83,54	2,00
Area Industriale Napoli EST	0,06	1,25	17,60	78,12	2,98
ASI Acerra	0,19	1,73	15,96	79,04	3,08
ASI Avellino Valle Ufita	-	-	16,22	67,57	16,21
ASI Caserta Aversa Nord	-	0,66	16,68	79,75	2,90
ASI Caserta Marcianise	0,14	2,12	16,01	79,34	2,40
ASI Caivano	0,34	2,40	19,18	74,66	3,42
ASI Pomigliano d'Arco	-	1,05	18,07	78,99	1,89
ASI Salerno Battipaglia	0,10	1,42	18,58	77,16	2,74
ASI Salerno Fisciano	0,18	2,29	19,05	76,72	1,76
ASI Salerno	0,13	4,21	26,82	67,56	1,28
Bagnoli/Coroglio	-	1,10	11,12	78,47	9,31
Area Codola Castel S.Giorgio	0,36	1,44	14,44	82,31	1,44
ASI Avellino Calaggio	-	-	41,18	52,94	5,88
Interporto Campano	0,42	3,67	23,84	70,41	1,66
Interporto Sud Europa	-	1,09	15,49	81,38	2,04
Piattaforma Logistica Olivola	-	1,79	14,61	80,99	2,61
PIP Nocera Inferiore	-	1,63	18,75	77,25	2,37
PIP Sarno Ingegno	-	2,76	17,51	76,27	3,46
Porto Castellammare	0,26	2,05	16,56	79,08	2,05
Porto Napoli	0,46	3,75	23,95	70,47	1,37

Tavola 2.19 – Ripartizione per Dimensione.

Note: la tavola riporta la suddivisione per dimensione delle varie aree rientranti nella ZES Campania. In rosso i valori al di sotto dei valori soglia; in verde quelli al di sopra.

Al fine di rendere questo confronto più completo, la prima riga della tabella considera la ripartizione dell'impreses nell'area ZES complessiva: in questo modo risulta più semplice confrontare le differenze tra la ripartizione "generale" dell'intera area con quella "specificata" delle sub aree.

Un primo dato da sottolineare è relativo all'assenza dalle imprese di grandi dimensioni in ben 10 sub aree, mentre l'assenza delle imprese di medie dimensioni riguarda esclusivamente 2 sub aree.

Analizzando la ripartizione percentuale complessiva dell'intera area ZES, si nota che la maggior parte delle imprese sono di dimensione Micro (76.71%) seguita dalle imprese di Piccole dimensioni (17.12%) mentre sono relativamente basse le frequenze percentuali delle imprese Medie (1.74%) e Grandi (0.13%).

Dalla comparazione tra le diverse sub-aree è possibile notare che, seppure comunque ridottissima in termini assoluti, la presenza di imprese medie e grandi è superiore nelle aree dell'Interporto Campano, del Porto di Napoli e dell'ASI Salerno.

Forma giuridica

Un'ulteriore variabile che opera in funzione del quadro legislativo è rappresentata dalla forma giuridica.

La forma giuridica viene intesa come una variabile basilare per esprimere il governo di un'impresa, essa rappresenta la tipologia di società a cui farà capo l'azienda e le norme ad essa conseguenti. Questa variabile, infatti, descrive la struttura del governo societario indicando le regole e i processi con cui si prendono le decisioni aziendali.

È possibile distinguere tali forme giuridiche in società di persone, di capitali, cooperative, consortili ed altre forme. Le società classificate come di persone sono: la società semplice, la società in accomandita semplice e la società in nome collettivo. Sono classificate come società di capitali: le S.P.A., S.P.A. a socio unico, S.R.L., S.R.L. semplificata ed S.R.L. a socio unico. Le società cooperative si distinguono in: cooperative sociali, S.C.A.R.L., PICC. S.C.A.R.L., S.C.A.R.L.P.A. e società cooperativa consortile. Le società consortili si distinguono in: Consorzio, società consortile per azioni e a responsabilità limitata.

Nelle altre forme giuridiche sono state classificate le forme: Azienda speciale ai sensi del d.lgs 267/2000, Associazione, Fondazione e Società di mutuo soccorso.

In merito alla variabile forma giuridica, la tabella 2.20 indica in misura percentuale la composizione delle forme assunte dalle imprese nell'intera area ZES, con una scomposizione poi delle singole sub aree. Si può osservare come la netta maggioranza delle imprese – senza significative differenze territoriali – scelga la forma della società a responsabilità limitata.

	ZES	1	2	3	4	5	6
Altre Forme	0,04	-	0,11	-	-	-	-
Consortili	1,24	1,34	1,56	0,85	0,77	5,41	1,49
Cooperative	5,79	2,35	8,79	5,26	9,23	13,51	6,89
Società di Capitali	92,71	95,81	88,88	93,72	89,81	81,08	91,37
1. S.P.A.	1,39	0,84	0,67	0,71	0,77	-	0,25
2. S.R.L.	63,57	65,16	60,96	62,92	65,00	48,65	63,07
3. S.P.A. socio unico	0,12	-	-	0,03	-	-	-
4. S.R.L. socio unico	7,74	7,71	4,56	8,97	6,15	5,41	6,39
5. S.R.L. semplificata	19,89	22,11	22,69	21,09	17,89	27,03	21,66
Società di Persone	0,22	0,50	0,67	0,18	0,19	-	0,25
1. S.N.C.	0,05	-	-	0,04	0,19	-	-
2. Società Semplice	0,02	0,17	0,11	-	-	-	-
3. S.A.S.	0,15	0,34	0,56	0,14	-	-	0,25

	ZES	7	8	9	10	11	12
Altre Forme	0,04	-	-	-	-	-	-
Consortili	1,24	0,78	0,69	1,05	0,71	2,12	2,81
Cooperative	5,79	5,99	3,77	6,30	9,75	5,47	5,75
Società di Capitali	92,71	93,02	95,55	92,02	89,04	91,89	91,44
1. S.P.A.	1,39	0,99	2,74	0,84	0,81	2,29	3,32
2. S.R.L.	63,57	63,05	68,49	63,45	60,51	68,08	70,50
3. S.P.A. socio unico	0,12	-	-	0,63	0,10	-	0,13
4. S.R.L. socio unico	7,74	6,63	6,85	6,30	5,99	5,82	6,51
5. S.R.L. semplificata	19,89	22,36	17,47	20,80	21,62	15,70	10,98
Società di Persone	0,22	0,21	-	0,63	0,51	0,53	-
1. S.N.C.	0,05	0,14	-	0,21	-	0,18	-
2. Società Semplice	0,02	-	-	-	0,20	-	-
3. S.A.S.	0,15	0,07	-	0,42	0,31	0,35	-

	ZES	13	14	15	16	17	18
Altre Forme	0,04	-	-	-	0,10	0,05	0,22
Consortili	1,24	0,87	0,72	11,77	1,80	1,64	1,86
Cooperative	5,79	2,13	5,05	-	3,74	7,05	9,09
Società di Capitali	92,71	96,77	93,86	88,24	94,25	91,06	88,67
1. S.P.A.	1,39	0,71	1,81	5,88	3,88	1,34	1,12
2. S.R.L.	63,57	62,54	59,21	70,56	69,82	63,41	58,27
3. S.P.A. socio unico	0,12	0,24	-	-	0,52	-	0,15
4. S.R.L. socio unico	7,74	8,60	6,86	-	8,11	6,16	4,69
5. S.R.L. semplificata	19,89	24,69	25,99	11,77	11,92	20,16	24,44
Società di Persone	0,22	0,24	0,36	-	0,10	0,20	0,15
1. S.N.C.	0,05	-	0,36	-	0,04	0,10	-
2. Società Semplice	0,02	0,08	-	-	-	-	-
3. S.A.S.	0,15	0,16	-	-	0,07	0,10	0,15

	ZES	19	20	21	22
Altre Forme	0,04	0,13	-	-	0,05
Consortili	1,24	0,50	0,92	1,16	2,33
Cooperative	5,79	6,75	12,90	3,98	4,62
Società di Capitali	92,71	92,50	85,95	94,74	92,85
1. S.P.A.	1,39	1,38	0,69	1,28	4,36
2. S.R.L.	63,57	60,25	55,76	60,85	68,75
3. S.P.A. socio unico	0,12	-	-	0,13	0,46
4. S.R.L. socio unico	7,74	7,50	8,30	6,42	7,56
5. S.R.L. semplificata	19,89	23,38	21,20	26,06	11,72
Società di Persone	0,22	0,13	0,23	0,13	0,15
1. S.N.C.	0,05	-	-	-	0,05
2. Società Semplice	0,02	-	-	-	-
3. S.A.S.	0,15	0,13	0,23	0,13	0,10

Tavola 2.20 – Ripartizione per forma giuridica (%).

Note: la tavola riporta la suddivisione per forma giuridica delle varie aree rientranti nella ZES Campania. In rosso i valori al di sotto dei valori soglia; in verde quelli al di sopra. Precisamente: 1- Aeroporto Napoli; 2 - Aeroporto Salerno Costa d'Amalfi; 3 - Area Industriale Napoli EST; 4 - ASI Acerra; 5 - ASI Avellino Valle Ufita; 6 - ASI Caserta Aversa Nord; 7- ASI Caserta Marcanise; 8 - ASI Caivano; 9 - ASI Pomigliano d'Arco; 10 - ASI Salerno Battipaglia; 11 - ASI Salerno Fisciano; 12 - ASI Salerno; 13 - Bagnoli/Coroglio; 14 - Area Codola Castel S.Giorgio; 15 - ASI Avellino Calaggio; 16 - Interporto Campano; 17 - Interporto Sud Europa; 18 - Piattaforma Logistica Olivola; 19 - PIP Nocera Inferiore; 20 - PIP Sarno Ingegno; 21 - Porto Castellammare; 22 - Porto Napoli.

L'area ZES nel suo complesso, si compone per lo più da Società di Capitali ($\approx 92\%$) che riveste il principale insieme di forme giuridiche. A seguire si individuano le cooperative ($\approx 6\%$) ed infine le consortili. Rivestono un ruolo marginale le Società di Persone: l'insieme delle forme giuridiche che ricadono in questo raggruppamento sono presenti nell'intera area ZES in misura dello 0,22%. All'interno del raggruppamento delle "società di capitali" figurano alcune forme giuridiche che sono particolarmente presenti nell'intera area ZES; è il caso del S.R.L. e dell'S.R.L. semplificata, che nel loro complesso arrivano a rappresentare una quota consistente ($\approx 83\%$). Diverso è l'andamento delle S.P.A. (ed S.P.A. socio unico) che sono presenti in modo molto limitato.

Codice Ateco

Il codice Ateco permette di determinare il settore economico in cui operano le singole imprese. Questo aspetto è particolarmente importante ai fini della governance aziendale, in quanto, permette di individuare il contesto in cui si vanno a misurare: il grado di competitività, il grado di rischio, il grado di regolamentazione del mercato.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	P	Q	R	S	U
ZES	1,10%	0,03%	12,62	0,38%	0,73%	16,20	31,32	6,74%	7,22%	3,04%	1,06%	4,14%	4,49%	4,61%	1,18%	2,27%	1,86%	1,00%	0,01%
Aeroporto Napoli	0,22%	0	10,68	0,87%	0,22%	10,68	39,22	3,49%	5,88%	2,83%	0,65%	8,28%	3,49%	5,01%	1,09%	3,05%	3,05%	1,31%	0,00%
Aeroporto Salerno Costa d'Amalfi	5,28%	0,14%	12,78%	1,11%	0,28%	20,00%	22,64%	5,56%	7,78%	2,36%	0,42%	8,33%	3,33%	4,31%	1,11%	1,25%	2,64%	0,69%	0
Area Industriale Napoli EST	0,86%	0,04%	13,52%	0,11%	0,69%	18,42%	38,03%	6,97%	4,89%	1,68%	0,49%	2,75%	2,68%	3,52%	1,04%	2,04%	1,55%	0,71%	0
ASI Acerra	1,57%	0	17,54%	0	1,31%	18,59%	27,49%	7,59%	6,54%	1,31%	0,52%	1,57%	1,57%	4,71%	2,09%	3,93%	1,31%	2,36%	0
ASI Avellino Valle Ufita	0	0	19,35%	0	0	12,90%	29,03%	3,23%	3,23%	0	0	3,23%	6,45%	6,45%	0	3,23%	0,00%	12,90%	0
ASI Caserta Aversa Nord	1,22%	0	9,89%	0,11%	0,44%	23,00%	31,33%	3,00%	6,56%	2,00%	0,44%	4,89%	3,22%	4,44%	1,89%	4,44%	2,22%	0,78%	0,11%

Facendo riferimento esclusivamente ai macro-settori economici individuati dalle lettere alfabetiche abbiamo analizzato i settori di appartenenza delle imprese già presenti nelle aree geografiche della ZES. Questo dato ci fornisce utili indicazioni sull'attrattività dei diversi territori rispetto a determinati settori di attività delle imprese.

La tabella 2.21 indica (sia in valori assoluti che in valori percentuali) la composizione delle imprese che appartengono a ciascun settore. Questa informazione è disponibile sia per l'intero aggregato ZES che per le singole sub aree; in questo modo le differenze sono maggiormente visibili.

ASI Caserta Marcianise	5	0,44%	5	0	185	16,46	0,27%	3	14	248	22,06	29,98	5,07%	57	75	21	1	36	29	49	12	26	11	15	0
ASI Caivano	1	0,43%	0	5	21,28%	0,43%	1	4	6	26,81%	26,38%	5,96%	1	4,68%	1	1,70%	4	0,43%	1	4	3	7	3	1	0
ASI Pomi- gliano d'Arco	1	0,28%	0	54	15,17%	1,40%	5	3	84	23,60%	26,69%	5,06%	18	5,90%	21	2,25%	8	4	8	10	20	7	7	5	0
ASI Salerno Battipaglia	40	5,15%	1	10	13,13%	0,39%	3	11	10	12,87%	29,34%	3,35%	26	5,92%	46	3,86%	16	31	46	33	14	24	16	10	0
ASI Salerno Fisciano	5	1,08%	0	81	17,46%	0,22%	1	3	81	17,46%	25,22%	5,82%	27	8,84%	41	3,02%	5	16	27	20	5	7	12	2	0
ASI Salerno	5	0,76%	0	9	13,96%	0,46%	3	8	6	9,10%	28,22%	7,89%	5	5,01%	3	5,61%	1	3	6	3	7	1	1	5	0
Bagnoli/ Coroglio	3	0,31%	0	63	6,49%	0	0	0	108	11,12%	27,09%	3,40%	33	11,53%	112	6,59%	11	78	83	73	12	22	34	12	0
Area Codola Castel S.Giorgio	2	0,97%	0	49	23,79%	1,46%	3	42	62	20,39%	30,10%	6,31%	13	1,94%	4	1,46%	1	5	3	10	5	3	1	0	0
ASI Avellino Calaggio	1	6,67%	0	4	26,67%	6,67%	1	2	3	20,00%	13,33%	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0
Interporto Campano	9	0,38%	0	199	8,49%	0,81%	19	11	229	9,77%	28,34	9,35%	219	12,25	287	4,14%	54	129	172	150	16	34	42	12	0

Interporto Sud Europa	11	0,67%	1	0,06%	267	16,16%	8	0,48%	14	0,85%	358	21,67%	466	28,21%	106	6,42%	121	7,32%	33	2,00%	5	0,30%	63	3,81%	49	2,97%	71	4,30%	28	1,69%	12	0,73%	12	0,73%	27	1,63%	0	0
Piattaforma Logistica Olivoliva	18	1,46%	2	0,16%	12	9,75%	6	0,49%	9	0,73%	18	15,19%	37	30,54%	47	3,82%	94	7,64%	72	5,85%	16	1,30%	34	2,76%	72	5,85%	43	3,49%	14	1,14%	59	4,79%	36	2,92%	26	2,11%	0	0
PIP Nocera Inferiore	11	1,84%	0	0	92	15,38%	4	0,67%	8	1,34%	87	14,55%	178	29,77%	49	8,19%	28	4,68%	18	3,01%	7	1,17%	26	4,35%	22	3,68%	22	3,68%	7	1,17%	21	3,51%	14	2,34%	4	0,67%	0	0
PIP Sarno Ingegno	10	2,91%	0	0	50	14,53%	0	0	5	1,45%	69	20,06%	106	30,81%	43	12,50%	9	2,62%	2	0,58%	4	1,16%	7	2,03%	7	2,03%	11	3,20%	4	1,16%	9	2,62%	5	1,45%	3	0,87%	0	0
Porto Castellammare	3	0,55%	0	0	82	14,96%	2	0,36%	1	0,18%	64	11,68%	194	35,40%	27	4,93%	39	7,12%	20	3,65%	9	1,64%	21	3,83%	18	3,28%	26	4,74%	5	0,91%	19	3,47%	9	1,64%	9	1,64%	0	0
Porto Napoli	5	0,31%	0	0	130	8,07%	6	0,37%	7	0,43%	152	9,44%	452	28,07%	196	12,17%	167	10,37%	74	4,60%	41	2,55%	82	5,09%	116	7,20%	103	6,40%	15	0,93%	26	1,61%	29	1,80%	9	0,56%	0	0

Tavola 2.21 – Ripartizione per Codice Ateco.

Note: la tavola riporta la ripartizione dell'area ZES per codice ATECO in valori assoluti e percentuali. Precisamente, A - Agricoltura; B - Estrazioni Minerali; C - Attività Manifatturiere; D - Energia Elettrica e Gas; E - Fornitura Acqua, Reti Fognarie, Rifiuti; F - Costruzioni; G - Commercio Ingrosso e dettaglio; H - Trasporto e Magazzinaggio; I - Attività Alloggio e Ristorazione; J - Servizi di Informazione e Comunicazione; K - Attività Finanziarie e Assicurative; L - Attività Immobiliari; M - Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche; N - Noleggio, Agenzie di Viaggio; P - Istruzione; Q - Sanità e Assistenza Sociale; R - Attività Artistiche/Sportive; S - Altri Servizi; U - Organizzazioni e Organismi Extraterritoriali.

Con riferimento all'area ZES complessiva si evidenzia che poco più del 31% delle imprese opera nel settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio, mentre il 16% svolge la sua attività nel settore delle costruzioni ed infine circa il 13% si occupa del manifatturiero.

I risultati delle singole sub aree tendono a confermare l'andamento generale, dato che le stime dei 3 settori precedenti oscillando da poco più del 50% ad un massimo del 75% in ogni sub area. Ovviamente non mancano realtà nelle quali tali affermazioni devono essere contestualizzate maggiormente: è il caso del Porto di Napoli, dell'Interporto Campano e dell'area di Bagnoli/Coroglio. Tali sub aree fanno registrare un trend leggermente diverso.

Numero Azionisti

La variabile numero di azionisti fornisce utili indicazioni sull'assetto proprietario e, conseguentemente, sul modello di governo e proprietà della società.

Essendo la natura della variabile di tipo quantitativo, cambia la natura e le modalità con la quale essa viene trattata ed elaborata. Le analisi devono tener conto sia di indici statistici di posizione che di variabilità: i primi ci consentono di sintetizzare con pochi valori numerici l'intera distribuzione del numero di azionisti e quindi permettono di passare da un insieme ampio di valori numerici ad unico valore che consente di sintetizzare e di fare confronti sia a livello generale che all'interno dei singoli raggruppamenti.

Non rilevandosi particolari differenze territoriali e per esigenze di brevità si riportano in forma tabellare esclusivamente i dati di sintesi dell'intera area ZES.

	<i>x</i>	<i>sqm</i>	<i>CV</i>	<i>n</i>	
	Micro	1,95	3,83	1,97	23.112
	Piccola	2,54	6,14	2,41	5.193
ZES	Media	9,12	115,83	12,70	527
	Grande	5,97	20,05	3,36	38

Tavola 2.22 – *Numero azionisti.*

Note: la tavola riporta il numero degli azionisti dell'area ZES suddiviso in base alla dimensione aziendale.

In linea generale la tabella mostra che le imprese micro e piccole hanno in media 2 azionisti, mentre le imprese medie registrano in media 6 azionisti ed infine le imprese di grandi dimensioni hanno in media 9 azionisti. Accanto ad una valutazione di valori medi non può mancare una valutazione di variabilità: essa ci porta ad affermare che nel contesto generale la variabilità più elevata (e quindi di uno scostamento dal valore medio) è associata alle imprese di medie dimensioni.

Al contrario le imprese micro sono quelle che godono della più bassa variabilità (almeno nel contesto generale). Occorre ricordare che tale variabilità può essere spiegata analizzando le righe successive della tabella: in questo modo si comprende se ci sono sub aree che hanno un comportamento totalmente differente dall'area generale.

Indicatore di indipendenza (BVD)

L'indicatore di indipendenza di BvD tiene conto del numero di azionisti e della percentuale delle loro partecipazioni individuali e collettive, è indicato dalle lettere A, B, C, D e U, ciascuna delle quali indica un diverso grado di concentrazione della proprietà.

Con la lettera A si indica la classe delle aziende con un basso grado di concentrazione proprietaria, in cui nessuno tra gli azionisti registrati e noti detenga direttamente più del 25% delle azioni..

In particolare:

- A+: Società con 6 o più azionisti identificati la cui percentuale di proprietà è nota.
- A: Società con 4 o 5 azionisti identificati
- A-: Società con 1-3 azionisti.

La classe B include le società in cui nessun azionista detiene una percentuale proprietaria superiore al 50%, ma con almeno un azionista con una quota superiore al 25%.L'ulteriore qualifica di B +, B e B- è assegnata secondo gli stessi criteri relativi al numero di azionisti registrati dell'indicatore A.

Nel gruppo C sono rappresentate le società in cui si rileva la presenza di un azionista con proprietà diretta o indiretta superiore al 50%.

La classe D rappresenta le società con un azionista registrato con una proprietà diretta superiore al 50%.

La classe U, include le società con un grado sconosciuto di indipendenza, di conseguenza verrà definita come un dato non disponibile (n.d.).

L'indicatore Bvd è osservabile attraverso la tabella 2.23, anche in questo caso la prima riga rappresenta l'area campana nel suo complesso, mentre quelle successive le singole sub aree in cui essa è stata scomposta. L'analisi dei risultati mostra che la maggior parte di imprese (60%) risultano essere società in cui un azionista registrato detiene una proprietà diretta per oltre il 50% (indice D), l'assoluta maggioranza dell'indice D dimostra la prevalenza di un assetto proprietario concentrato.

	A	A-	A+	B	B-	B+	C	C+	D	n.d.
ZES	4	18	855	1	17	7776	5	57	16076	1871
	0,01%	0,07%	3,20%	0,00%	0,06%	29,15%	0,02%	0,21%	60,25%	7,01%
Aeroporto Napoli	0	0	13	0	0	171	0	0	387	24
			2,18%			28,74%			65,04%	4,03%
Aeroporto Salerno Costa d'Amalfi	0	1	19	0	0	253	0	1	519	100
		0,11%	2,13%			28,33%		0,11%	58,12%	11,20%

Area Industriale Napoli EST	0	2	219	0	7	2076	2	9	4432	449
		0,03%	3,04%		0,10%	28,85%	0,03%	0,13%	61,59%	6,24%
ASI Acerra	0	0	17	0	0	167	0	1	280	53
			3,28%			32,24%		0,19%	54,05%	10,23%
ASI Avellino Valle Ufita	0	0	2	0	0	9	0	0	20	6
			5,41%			24,32%			54,05%	16,22%
ASICaserta Aversa Nord	0	0	38	1	0	391	0	0	675	96
			3,16%	0,08%		32,56%			56,20%	7,99%
ASICaserta Marcianise	0	0	37	0	0	400	0	2	880	90
			2,63%			28,39%		0,14%	62,46%	6,39%
ASI Caivano	0	1	8	0	0	84	0	1	181	16
		0,34%	2,75%			28,87%		0,34%	62,20%	5,50%
ASI Pomicigliano d'Arco	0	0	13	0	1	132	0	0	295	34
			2,74%		0,21%	27,79%			62,11%	7,16%
ASISalerno Battipaglia	0	0	23	0	0	315	0	0	538	99
			2,36%		0,00%	32,31%			55,18%	10,15%
ASISalerno Fisciano	0	0	19	0	0	154	0	1	348	44
			3,36%			27,21%		0,18%	61,48%	7,77%
ASISalerno	0	0	31	0	3	233	1	4	442	67
			3,97%		0,38%	29,83%	0,13%	0,51%	56,59%	8,58%
Bagnoli/Coroglio	1	1	44	0	1	358	0	2	813	47
	0,08%	0,08%	3,47%		0,08%	28,26%		0,16%	64,17%	3,71%
Area Cordola Castel S.Giorgio	0	1	4	0	0	85	0	0	168	17
		0,36%	1,45%			30,91%			61,09%	6,18%
ASIAvellino Calaggio	0	0	1	0	0	6	0	0	8	2
			5,88%			35,29%			47,06%	11,76%
Interporto Campano	1	4	120	0	1	871	0	12	1722	147
	0,03%	0,14%	4,17%		0,03%	30,26%		0,42%	59,83%	5,11%
Interporto Sud Europa	0	1	62	0	2	571	1	7	1194	160
		0,05%	3,10%		0,10%	28,58%	0,05%	0,35%	59,76%	8,01%
Piattaforma Logistica Olivola	0	0	46	0	0	317	0	1	834	137
			3,45%			23,75%		0,07%	62,47%	10,26%

PIP Nocera Inferiore	0	2	29	0	1	231	1	1	470	62
		0,25%	3,64%		0,13%	28,98%	0,13%	0,13%	58,97%	7,78%
PIP Sarno Ingegno	1	1	6	0	0	115	0	2	245	61
	0,23%	0,23%	1,39%			26,68%		0,46%	56,84%	14,15%
Porto Castellammare	0	1	22	0	0	249	0	2	465	40
		0,13%	2,82%			31,96%		0,26%	59,69%	5,13%
Porto Napoli	1	3	82	0	1	588	0	11	1160	120
	0,05%	0,15%	4,17%		0,05%	29,91%		0,56%	59,00%	6,10%

Tavola 2.23 – Ripartizione Indicatore Bvd.

Note: la tavola riporta la ripartizione dell'indicatore di indipendenza di BvD tiene conto del numero di azionisti e della percentuale delle loro partecipazioni individuali e collettive.

Numero di esponenti/manager

Tale variabile, rappresenta il numero di coloro che si occupano della direzione aziendale; l'insieme di soggetti i quali hanno responsabilità gestionali, poteri o obblighi decisionali al fine di assicurare che il controllo dell'impresa sia allocato con efficienza.

	\bar{x}	sqm	CV	n
	1,51	1,13	0,75	23.112
Z.ES	2,42	2,39	0,99	5.193
	4,97	6,69	1,35	527
	10,92	10,14	0,93	38

Tavola 2.24 – Numero di esponenti manager attuali.

Note: la tavola riporta il numero degli esponenti manager attuali dell'area ZES suddiviso in base alla dimensione aziendale.

I risultati statistici sono riportati solo a livello aggregato per l'intera area ZES per esigenze di brevità.

Note conclusive

In conclusione, dall'analisi delle variabili considerate, sia per l'intera area ZES e sia per le singole sub aree, si evince che:

- Esiste una netta prevalenza di microimprese, seguite da aziende classificabili come piccole e medie, mentre, le imprese di grandi dimensioni sono piuttosto ridotte in tutte le subaree considerate.

- Le forme giuridiche più utilizzate per l'esercizio dell'attività rientrano nelle società di capitali, in particolare la forma prevalente è la società a responsabilità limitata.
- In merito alla variabile codice Ateco, si è notato una prevalenza di aziende operanti nel commercio all'ingrosso e al dettaglio, seguite del settore edilizio e delle attività manifatturiere.
- Per quanto riguarda la variabile numero di azionisti: le imprese micro e piccole hanno in media circa 2 azionisti per azienda, mentre le imprese di medie e grandi dimensioni (comunque poco diffuse) hanno in media rispettivamente circa 9 e 5 azionisti per impresa. Pertanto, si tratta di imprese con una proprietà fortemente concentrata.
- L'osservazione dell'indicatore BvD (tabella 5) rivela che la maggior parte delle imprese, appartenenti sia all'area ZES considerata nella sua totalità sia alle specifiche sub aree, assumono le seguenti qualifiche: D, B+ ed A+, con basso grado di indipendenza, coerentemente a quanto osservato con il precedente indicatore.
- Dalla variabile numero di esponenti/manager precedenti ed attuali si è notato come la media degli stessi tende ad aumentare da un periodo all'altro e con essa anche il grado di variabilità (dato analizzato ma non riportato in tabella), e questo indica un trend verso una maggiore apertura delle imprese nei ruoli manageriali.

4. Il mercato del lavoro in Campania e nella ZES²⁶

di Elvira Ciociano

Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

4.1 Il mercato del lavoro in Campania

Lo studio dei mercati del lavoro locali deve basarsi su un approccio che tenga conto delle caratteristiche endemiche dei territori per poter predisporre analisi che siano utili soprattutto ai policy makers. Per adottare un siffatto approccio, è necessario disporre di informazioni quanto più dettagliate possibile a livello locale; tuttavia un problema frequente in queste tipologie di analisi è la mancanza e/o l'incompletezza di set di dati raccolti al livello territoriale di interesse. Una possibile soluzione può essere l'utilizzo di fonti statistiche

²⁶ Il presente paragrafo è frutto della riflessione congiunta di tutti i membri del gruppo di ricerca dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (Mariasaria Carillo, Floro Ernesto Caroleo, Luigi Moschera, Rocco Agrifoglio, Alessia Berni, Luca Pennacchio, Elvira Ciociano, Alessandro De Iudicibus, Amirreza Kazemikhasragh, Riccardo Staffa).

diverse almeno per produrre una valutazione quanto più articolata del fenomeno osservato sul territorio. Nell'analisi del mercato regionale campano, con specifico focus sulle zone economiche speciali (ZES), tali difficoltà persistono: i dati disponibili, infatti, sono per la maggior parte raccolti a livello regionale o provinciale.

Nell'ambito di studi locali, la definizione della zona geografica di interesse consente di individuare quali siano gli aspetti caratteristici, la geografia del mercato del lavoro locale e le caratteristiche socioeconomiche dell'area. Nel contesto delle ZES l'aggettivo "locale" applicato al mercato del lavoro fa riferimento al livello comunale. Ai fini dello studio del mercato del lavoro locale, tale individuazione unitaria non è realisticamente rappresentabile con i dati di cui si dispone (relativi agli indicatori del lavoro), poiché non sono riferiti ad unità comunali e, fra l'altro, la rappresentazione di un mercato del lavoro locale non può essere confinata ad una singola unità amministrativa. L'assenza di dati di dettaglio locale è una criticità tanto importante quanto frequente: si può ritenere il dato regionale e provinciale una buona approssimazione per la rappresentazione del mercato del lavoro locale.

Di seguito, si fornisce un quadro generale sugli aspetti più rilevanti del mercato del lavoro campano.

Disoccupazione

Uno tra gli indicatori più comunemente usato per analizzare le caratteristiche del mercato del lavoro a livello locale è il tasso di disoccupazione declinato nelle sue specificità, quali genere, età, titolo di studio ecc.; l'osservazione dell'andamento nel tempo di questo indicatore è importante per individuare gli elementi della domanda di lavoro e della struttura dell'offerta di lavoro che sono determinanti per il *mismatch* del mercato del lavoro.

Il mercato del lavoro campano si caratterizza, rispetto agli scenari regionali italiani, per un'elevata complessità con una rilevante disoccupazione, soprattutto per giovani e donne. Osservando l'andamento del tasso di disoccupazione totale in Campania per il periodo 1993 – 2018, esso è tendenzialmente crescente e si attesta su un valore medio pari al 17.7%, vicino a quello registrato per il Mezzogiorno (16.7%), ben più alto rispetto al valore medio per l'Italia, pari al 9.7%²⁷. L'andamento è decrescente sino al 2007, anno dopo il quale si inverte il trend che diviene positivo sino al 2015, quando si ha una riduzione di pochi punti percentuali. Il gap con il resto del paese è presente

²⁷ Rielaborazioni su dati ISTAT, <http://dati.istat.it/Index.aspx#>.

per tutto il periodo osservato (Figura 2.19). Il dato più dettagliato a livello territoriale sulla disoccupazione si ferma alla rilevazione provinciale: in figura 2.20 sono illustrate le serie dei tassi di disoccupazione per il periodo 2004 - 2018 per le cinque province campane. Se l'andamento osservato per gli indicatori di disoccupazione totale a livello provinciale è abbastanza simile (flessione per il periodo 2007-2010 e crescita dal 2010 sino al biennio 2014 -2015), ciò che più è evidente è il divario tra la provincia di Napoli e Caserta e le altre province, per tutto il periodo considerato.

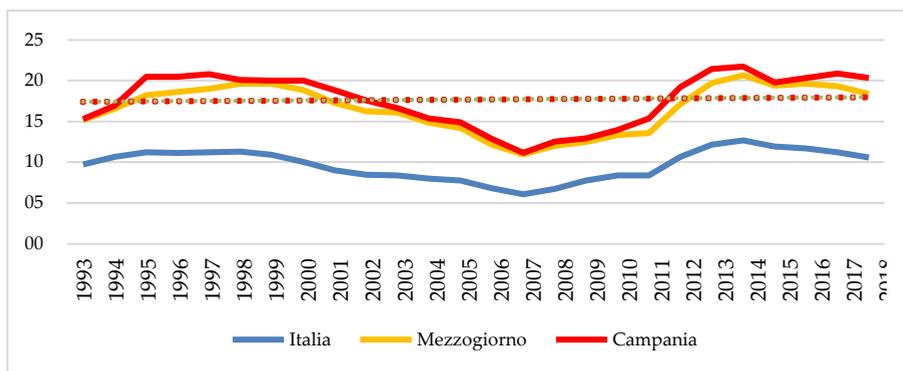


Figura 2.19 – Confronto tra i tassi di disoccupazione totale registrati per Italia, Campania e Mezzogiorno, per il periodo 1993 – 2018 (valori %).

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

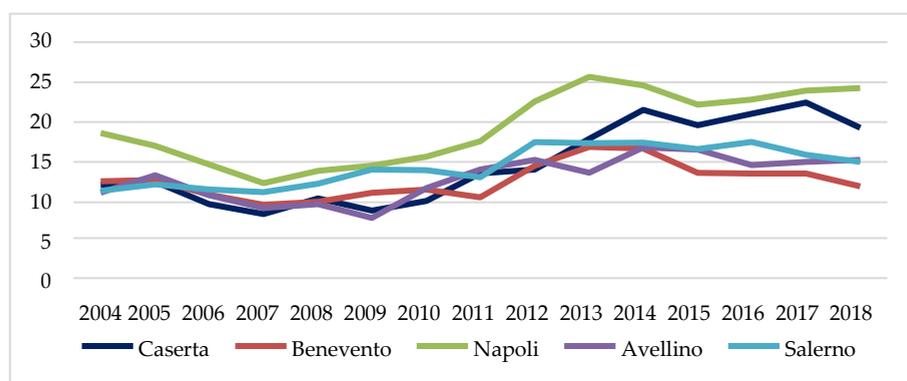


Figura 2.20 – Confronto tra i tassi di disoccupazione totale registrati per le province di Napoli, Caserta, Avellino, Salerno, Benevento, per il periodo 2004 – 2018 (valori %).

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

I tassi esaminati rappresentano, in realtà, un quadro peggiore se si analizzano quelli rilevati per genere e per classi di età. I tassi di disoccupazione femminile sono, infatti, più elevati rispetto a quelli maschili per tutto il periodo osservato: limitando il confronto al solo anno 2018, essi sono tutti più alti dei tassi di disoccupazione totale e maschile ed il divario aumenta per la provincia di Napoli. Caserta e Benevento sono le province in cui i divari tra i tassi distinti per genere sono minori (Figura 2.21).

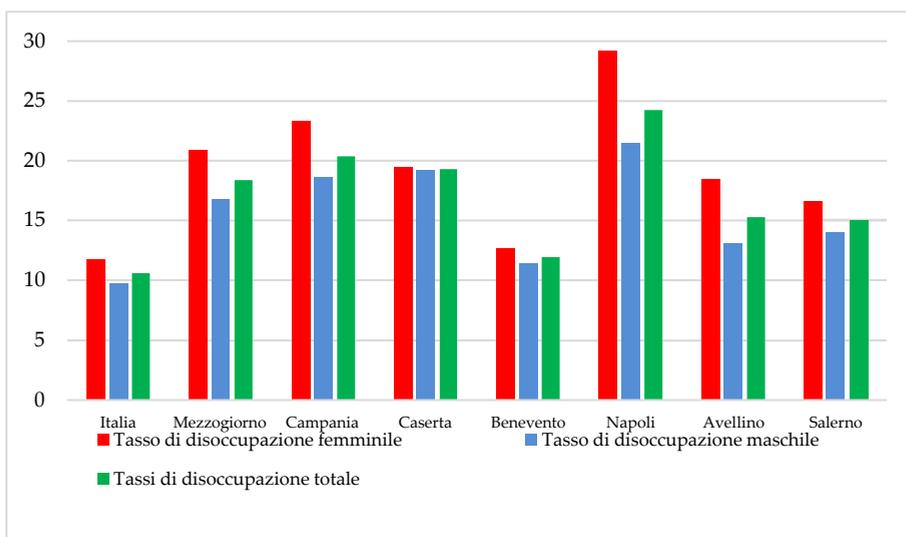


Figura 2.21 – Tasso di disoccupazione totale, maschile e femminile nel 2018: confronto tra Italia, Mezzogiorno, Campania e province di Napoli, Caserta, Avellino, Salerno, Benevento, anno 2018 (valori %).

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

I dati relativi alla Campania sono ancora più preoccupanti se si considerano le fasce di lavoratori giovani, di età 15 -29 anni. Napoli si conferma la provincia con lo scenario più difficile: il tasso di disoccupazione femminile per l'età 15 – 29 anni è arrivato al 58% nel 2018 (poco meno del doppio del tasso di disoccupazione femminile senza distinzione per età per la stessa provincia), quello maschile al 45.6% e quello complessivo al 50.4%. Per le altre province si registrano tassi di disoccupazione giovanile compresi nel range 35 - 45 % per entrambi i generi e per il tasso complessivo. Va segnalato il tasso di disoccupazione maschile per età 15-29 anni rilevato per la

provincia di Avellino, pari al 16.7%, che nel 2018 è inferiore al dato nazionale (23.5%) (Figura 2.22).

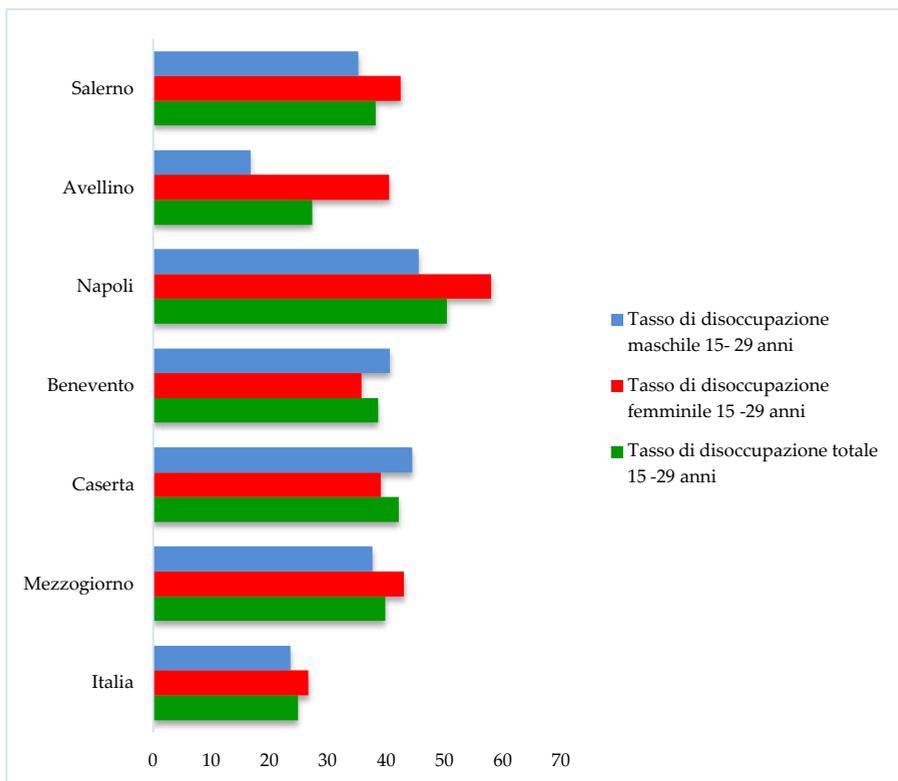


Figura 2.22 – Tasso di disoccupazione totale, maschile e femminile, età 15 -29 anni. Anno 2018: confronto tra Italia, Mezzogiorno, Campania e province di Napoli, Caserta, Avellino, Salerno, Benevento (valori %).

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

I tassi di disoccupazione diminuiscono per titolo di studio più elevato (Figura 2.23), ma quelli rilevati in Campania sono più elevati che in Italia: il tasso di disoccupazione di laureati è maggiore di circa 4 punti percentuali rispetto al dato nazionale, mentre quello per i diplomati supera il dato nazionale di ben 8.8 punti percentuali. Per i disoccupati che hanno solo licenza media e licenza elementare il differenziale tra i tassi è rispettivamente di 12.6 e 10.7 punti percentuali tra tassi relativi alla Campania e all'Italia.

Si può dedurre, pertanto, che le donne e i giovani sono le categorie più svantaggiate nello scenario regionale ed il titolo di studio può essere una caratteristica determinante per lo stato occupazionale.<

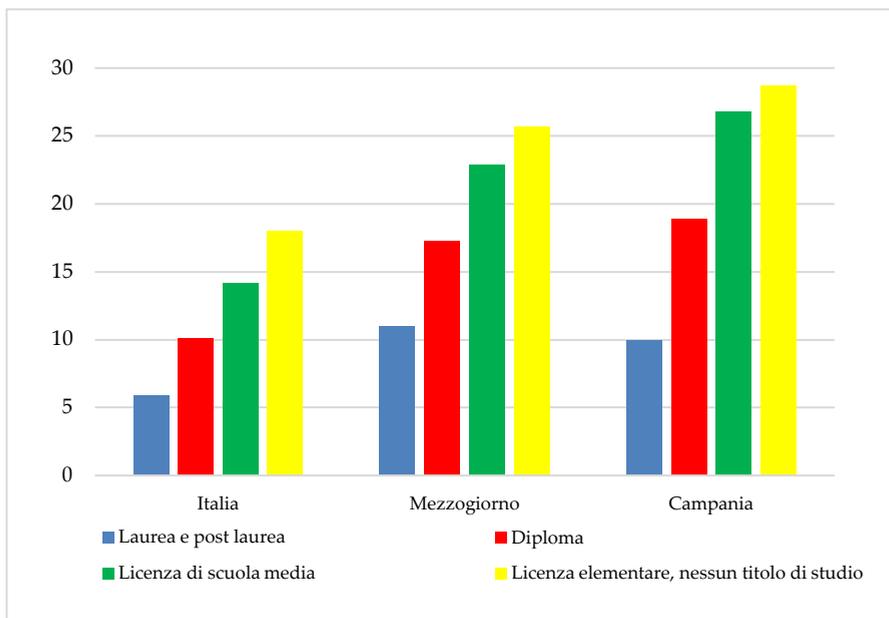


Figura 2.23 – Tasso di disoccupazione totale, distinzione per titolo di studio. Anno 2018: confronto tra Italia, Mezzogiorno, Campania (valori %).

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

I NEET

Per analizzare la disoccupazione è interessante distinguere dai disoccupati i NEET (Not in Employment, Education and Training), definizione statistica determinata a livello internazionale che individua coloro che hanno meno di 29 anni di età e dichiarano, al momento dell'intervista finalizzata alla rilevazione, di non essere iscritti ad alcun percorso di studio o di formazione e di non essere occupati. Ad oggi, l'unica fonte ufficiale e statisticamente certa per quantificare l'universo dei giovani NEET italiani è la Rilevazione Continua sulle Forze Lavoro dell'Istat (ANPAL, 2018).

Lo status di NEET può essere conseguente a vari eventi, a seconda dei quali è possibile individuare quattro sottogruppi di NEET:

- a. persone in cerca di occupazione (disoccupati di lunga e breve durata);

- b. individui in cerca di opportunità impegnati in attività formative informali;
- c. individui indisponibili alla vita attiva;
- d. individui disimpegnati che non cercano lavoro, non partecipano ad attività formative anche informali, non sono toccati da obblighi socio-familiari o da impedimenti di varia natura e per lo più caratterizzati da una visione pessimistica delle condizioni occupazionali (così detti scoraggiati).

In Campania prevale la componente dei disoccupati di lunga durata che rappresenta il 40 % del totale dei NEET campani, in linea con il dato relativo all'intero paese. Prevalgono invece i disimpegnati in Campania (24%) rispetto al dato totale per l'Italia, pari al 15%, mentre pesano meno i NEET in cerca di opportunità, pari al 20% (Figura 2.24).

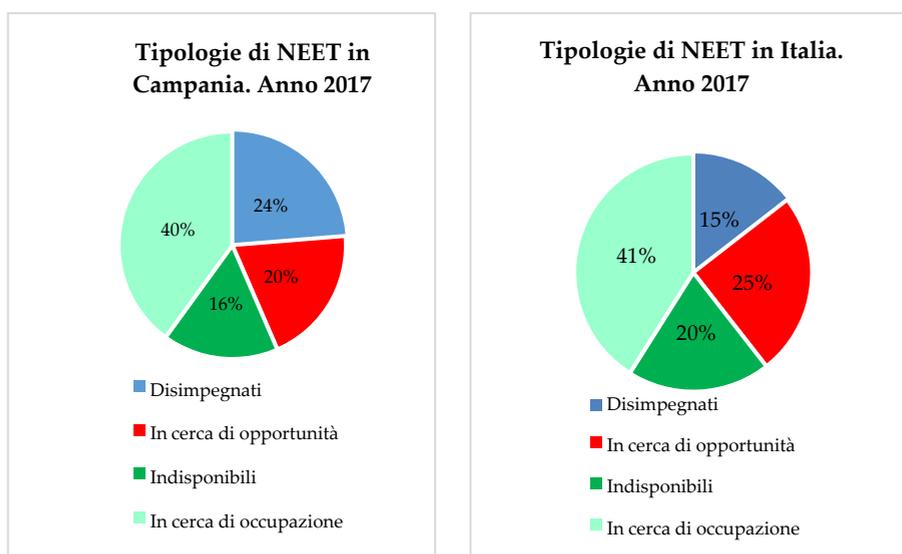


Figura 2.24 – Tipologia dei NEET in Campania, anno 2017.
Fonte: rielaborazione su dati ANPAL (2018).

Osservando l'incidenza dei NEET per diverse fasce d'età, nel periodo 2004 - 2018, si nota che per la Campania l'indicatore è più alto per la fascia di età 18-29 anni ed è minore per le fasce 15-29 e 15-24 anni. Ciò si conferma anche per l'anno 2018: si tratta della fascia di età più critica anche considerando i dati per l'Italia e il Mezzogiorno; i tassi di incidenza più alti dal confronto

sono quelli registrati per la Campania (Figura 2.25). In figura 2.26 si riporta, infine, il riferimento alla graduatoria delle province campane, estratto dalla graduatoria nazionale stilata in base all'incidenza dei NEET per il range di età 15 -29 anni.

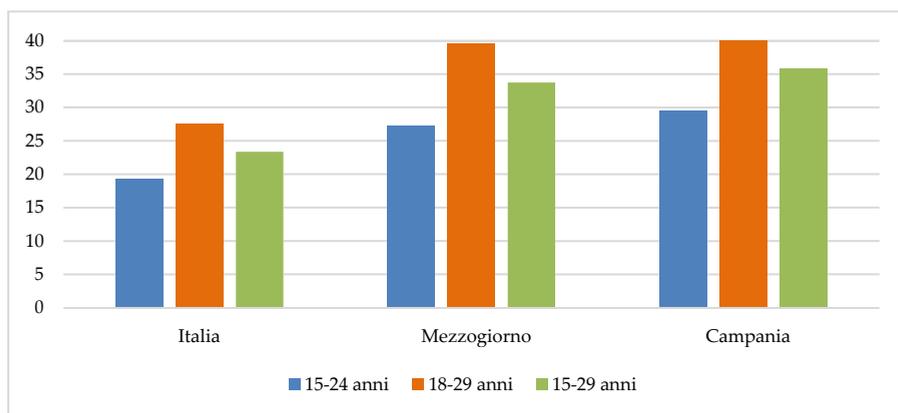


Figura 2.25 – Incidenza dei NEET, fasce di età: 15 -24 anni, 18 – 29 anni, 15- 29 anni. Anno 2018 (valori %).

Fonte: rielaborazione su dati Istat.

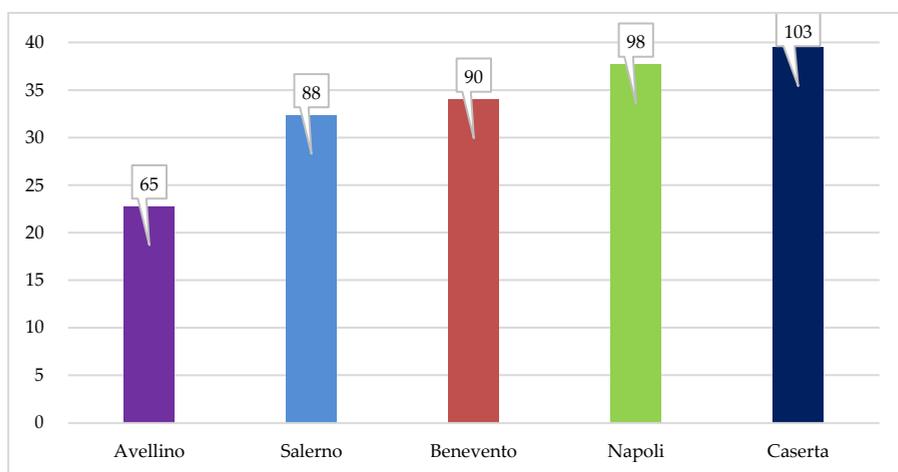


Figura 2.26 – Incidenza dei NEET, fasce di età: 15 -29 anni, anno 2017 (%)

Note: il numero sulle barre si riferisce alla posizione nella graduatoria nazionale.

Fonte: rielaborazione su dati Anpal (2018).

Flussi migratori

La regione Campania è un'area interessata da flussi migratori in entrata e in uscita che hanno effetti sulla sua struttura demografica e sulle forze di lavoro regionali.

Esaminando gli afflussi di stranieri, la Campania è la seconda regione, dopo la Calabria, a registrare la quota più elevata di permessi con durata oltre i 12 mesi e la popolazione straniera residente in Campania nel 2018 è stata pari a circa il 5% del totale in Italia e al 4.4% della popolazione residente sul territorio. La presenza straniera è eterogenea tra le province: Salerno e Caserta registrano l'incidenza più elevata sulla popolazione residente (rispettivamente 5.1% e 5%), seguita da Napoli (4.2%) e Avellino e Benevento (3.5% e 3.6%)²⁸. Si tratta prevalentemente di persone provenienti da Ucraina, Romania, Marocco, Sri Lanka, Cina e Bangladesh. Nel 2018 l'11.8% dei titolari di imprese è nato in un paese extra UE (Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, 2019).

Come il resto del Sud, anche la Campania sta subendo un graduale spopolamento soprattutto delle aree interne e di giovani: nel periodo 2008-2017, le regioni meridionali evidenziano un sistematico deflusso, per cui Campania, Puglia, Sicilia e Calabria perdono complessivamente oltre 282.000 giovani, l'80 % dei quali con un livello di istruzione medio-alto (Istat, 2019b). I saldi migratori per la Campania confermano che sono maggiori le cancellazioni anagrafiche in Italia mentre aumentano quelle all'estero: la variazione delle iscrizioni rapportata alla popolazione media fornisce il tasso migratorio, che stima per ogni mille abitanti in media quanti emigrano (Figure 2.27 e 2.28).

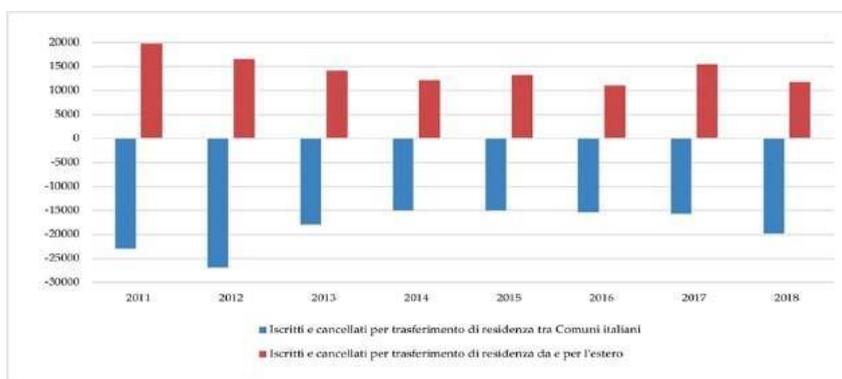


Figura 2.27 – Saldi migratori della Campania, verso l'Italia e verso l'estero.

Fonte: rielaborazione dati demo.Istat, anni 2002 – 2017.

²⁸ Dati sulla presenza straniera in Campania <http://www.stranieriincampania.it/new/presenza-straniera-campania/>.

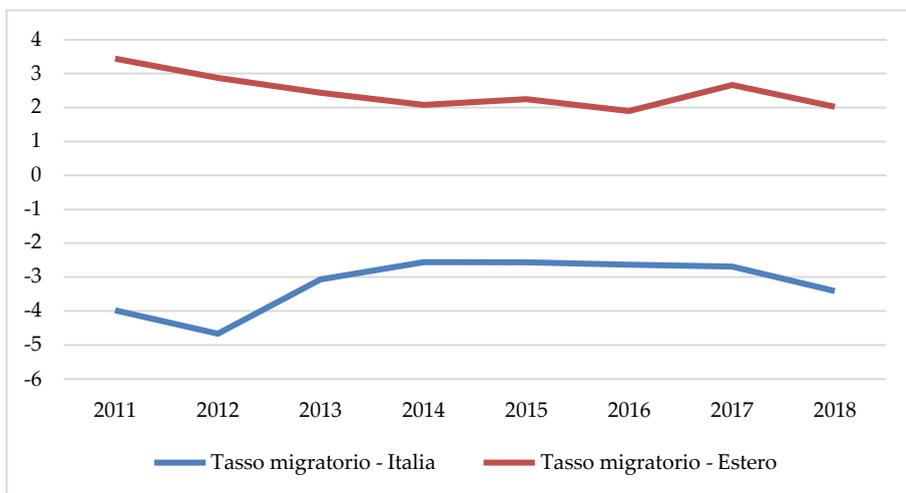


Figura 2.28 – Tasso migratorio della Campania, verso l'Italia e verso l'estero, 2001-2018 (valori %).
Fonte: tasso calcolato con dati demo.Istat, anni 2002 – 2017.

È opportuno ricordare che i dati ufficiali Istat sulle migrazioni si riferiscono alle cancellazioni anagrafiche registrate dall'Aire, ma la cancellazione dal comune di residenza non è un obbligo, pertanto molti italiani si trasferiscono senza spostare la residenza, anche se poi la fissano nel nuovo Paese (Maroni, 2018). Ciò implica che si tratta di un fenomeno più rilevante di quello rappresentato dai dati Istat.

Occupazione

Per rappresentare un quadro generale del mercato del lavoro regionale, questo paragrafo si conclude con l'esame della forza lavoro occupata in Campania. Il tasso di occupazione è infatti uno degli indicatori più importanti per comprendere le caratteristiche della domanda di lavoro e i problemi strutturali del mercato del lavoro.

Il tasso di occupazione in Italia è ancora molto basso rispetto alla media europea (di circa dieci punti percentuali) e se si distingue per genere, per età e per territorio il divario aumenta. Nel Mezzogiorno in particolare, vi sono ancora troppi pochi occupati giovani e donne (Caroleo & Pastore, 2019).

I tassi di occupazione rilevati in Campania – totali, per età, per genere e per titolo di studio – sono ancora lontani dai valori medi europei e confermano il divario con il resto del paese: nel 2018 il tasso di occupazione totale medio dei paesi UE è stato pari al 73.2 % (per l'età 20 – 64 anni), mentre il

tasso di occupazione femminile è al 67.4% e quello maschile al 79%²⁹. Dalla figura 2.29, è evidente il gap tra la serie dei tassi di occupazione in Campania e in Italia per tutto il periodo di osservazione (2004 -2018) di circa dieci punti percentuali: il valore medio del periodo per l'Italia è infatti pari al 44.4%, mentre per la Campania è pari al 33.9% e per il Mezzogiorno al 35.2%. Tutte le serie rappresentate mostrano un andamento pressoché stabile (Figura 2.29).

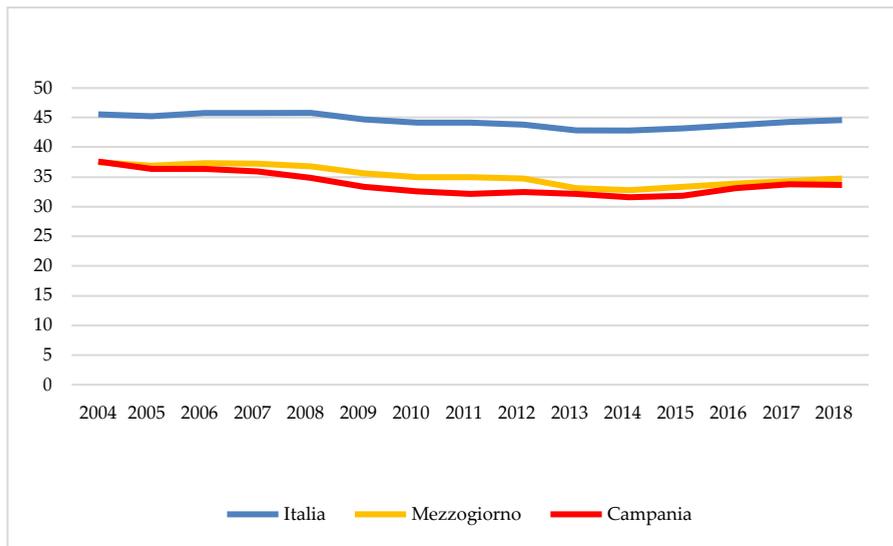


Figura 2.29 – Confronto tra i tassi di occupazione totale registrati per Italia, Campania e Mezzogiorno, età 15 anni e più, per il periodo 2004 – 2018 (%).

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

Osservando l'andamento dei tassi di occupazione totale per province, per lo stesso periodo, si desume che la provincia che mostra un'occupazione più elevata è Avellino (mediamente intorno al 38.5 % nel periodo), seguita da Salerno (valore medio del periodo pari a 37.1%) e Benevento (34.5%). Le province che mostrano tassi di occupazione tendenzialmente più bassi sono Napoli e Caserta, i cui tassi di occupazione medi del periodo sono rispettivamente pari a 32.3% e 32.8% (Figura 2.30).

²⁹ Dati sull'occupazione in Europa, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

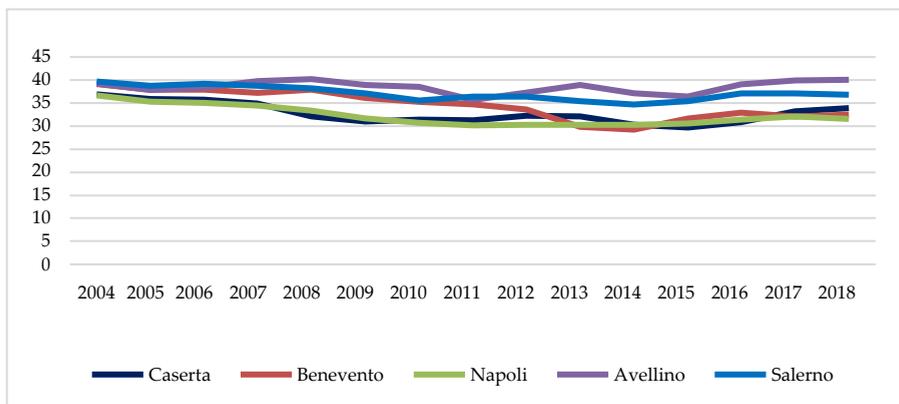


Figura 2.30 – Confronto tra i tassi di occupazione totale registrati per le province di Napoli, Caserta, Avellino, Salerno, Benevento, età 15 anni e più, per il periodo 2004 – 2018 (%).
Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

Dal 2014 si è verificato un sostenuto aumento generalizzato del tasso di occupazione, confermato anche dalle variazioni delle comunicazioni obbligatorie registrate a livello provinciale: i segni delle variazioni sono gli stessi per le comunicazioni effettuate per le assunzioni e per le cessazioni, sebbene per le assunzioni l'entità sia tendenzialmente maggiore (Figure 2.31 e 2.32).

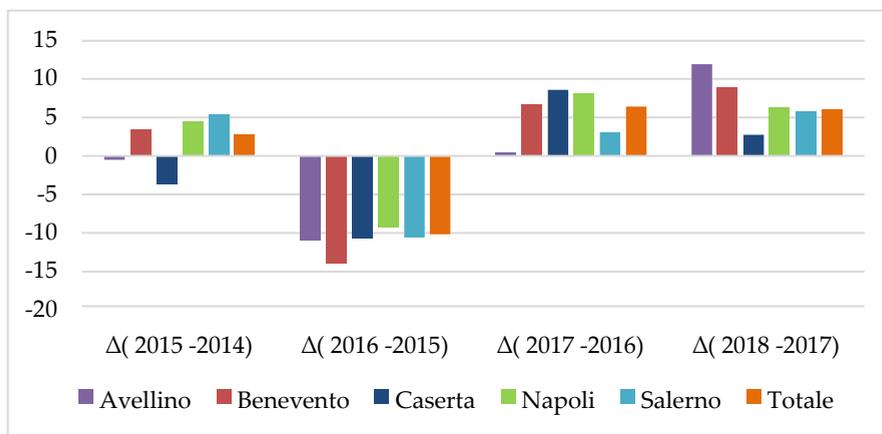


Figura 2.31 – Variazione dei numeri delle Comunicazioni Obbligatorie UniLav effettuate per assunzioni negli anni 2014 – 2018 per province e Campania.
Fonte: rielaborazione su dati INPS, <https://dati.regione.campania.it/catalogo>.

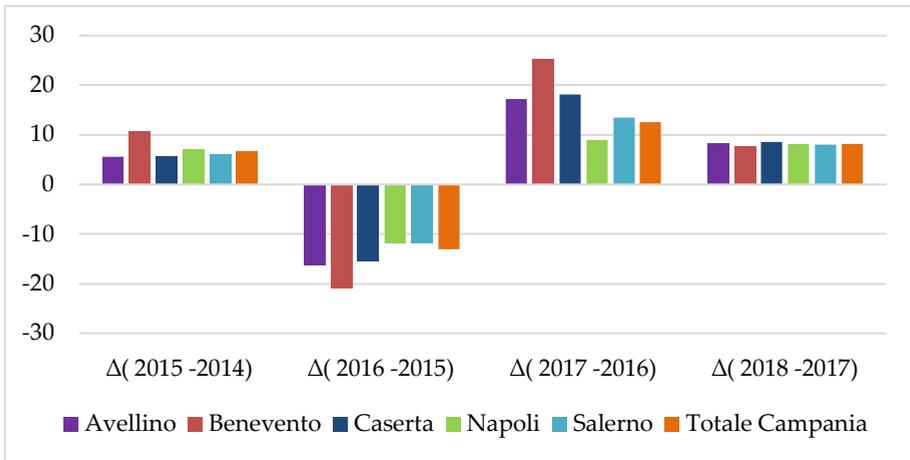


Figura 2.32 – Variazione dei numeri delle Comunicazioni Obbligatorie UniLav effettuate per cessazioni di rapporto di lavoro negli anni 2014 – 2018 per province e Campania.

Fonte: rielaborazione su dati INPS, <https://dati.regione.campania.it/catalogo/>.

Le figure 2.33 e 2.34 rappresentano rispettivamente l'andamento del rapporto tra assunzioni a tempo indeterminato e determinato sul totale delle assunzioni per la Campania e per l'Italia: il trend è pressochè simile, ma la Campania mostra un rapporto più alto soprattutto nel caso dei contratti a tempo indeterminato.

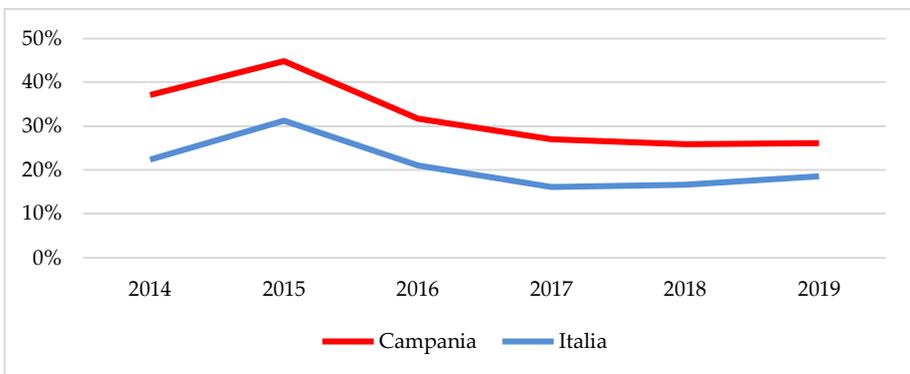


Figura 2.33 – Andamento della quota di assunzioni con contratto a tempo indeterminato su totale assunzioni, per Italia e Campania. Anni 2014- 2019.

Fonte: rielaborazione su dati INPS, <https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/precaricato/main.html>.

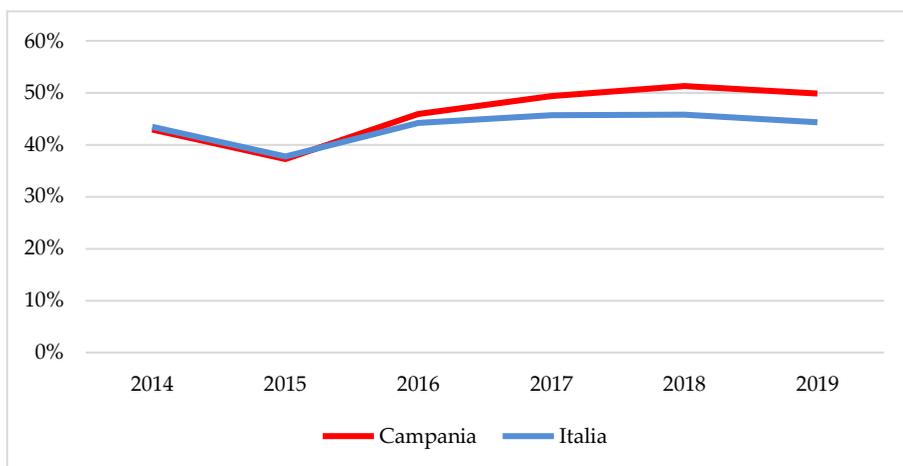


Figura 2.34 – Andamento della quota di assunzioni con contratto a tempo determinato su totale assunzioni, per Italia e Campania. Anni 2014- 2019.

Fonte: rielaborazione su dati INPS, <https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/precariato/main.html>.

È interessante notare il picco del 2015, probabilmente dovuto agli sgravi contributivi in favore delle nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato (il minimo delle linee per il rapporto dei contratti a termine è speculare per la stessa motivazione). Pur non disponendo di informazioni sul mercato del lavoro locale dettagliate a livello comunale, si possono ipotizzare delle rielaborazioni di ulteriori dati per fornire una approssimazione dello stato occupazionale territoriale. Un esempio ne è lo studio di INFOdata³⁰, che ha lo scopo di approssimare lo stato di occupazione nei comuni italiani e si basa sui dati relativi alle dichiarazioni dei redditi del 2018, che fanno riferimento all'anno di imposta 2017, rilasciate dal Ministero dell'Economia; precisamente, sono stati utilizzati i numeri relativi alla frequenza dei redditi da lavoro dipendente o assimilato, autonomo e da imprenditore, determinando così su base comunale il numero di persone che hanno un'occupazione. Questi numeri sono stati poi rapportati alla popolazione residente al 1 gennaio 2018, sempre su base comunale, censita da Istat (il raffronto è stato fatto con la sola popolazione attiva, quella cioè compresa tra i 15 ed i 64 anni di età): vi è

³⁰ Rielaborazione dati per occupazione comunale, <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/04/16/39185/>.

confirma anche da questi dati che la maggiore occupazione si ha nei comuni irpini mentre la più evidente criticità si verifica nei comuni del napoletano (Figura 2.35).

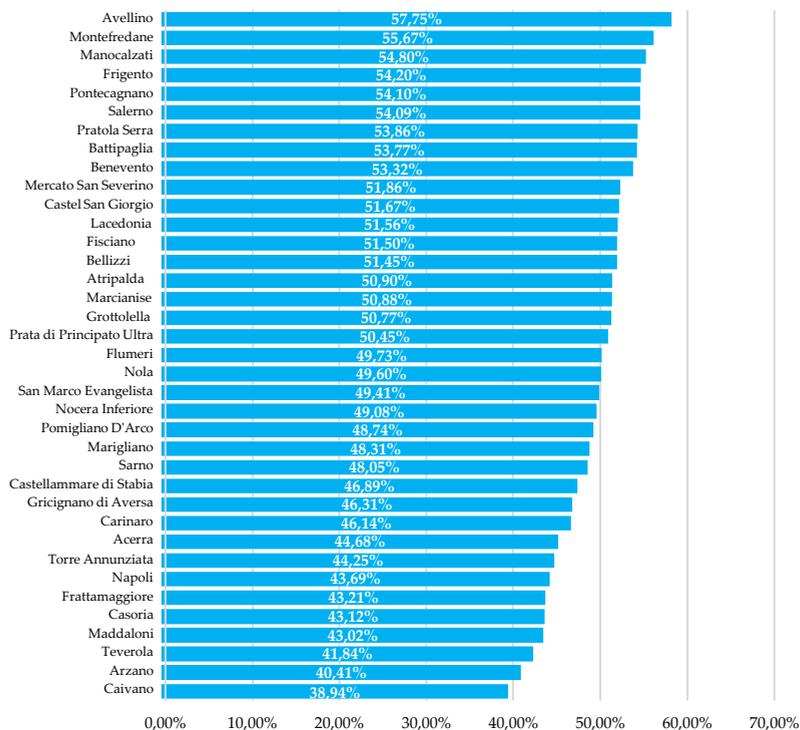


Figura 2.35 – Occupazione nei comuni ZES. Anno 2017.

Fonte: rielaborazione su dati <https://www.infodata.ilsole24ore.com/onfronto>.

Se si tiene conto di genere ed età, si ha un quadro occupazionale ancor più eterogeneo. Nel 2018 l'occupazione maschile è maggiore in ogni contesto considerato, nazionale, regionale e provinciale. Per la Campania i tassi di occupazione maschile sono comunque più bassi dei valori rilevati per l'Italia (pari al 53.6%): in Campania, anche a livello provinciale, su 100 lavoratori sono occupati 45. Unica eccezione positiva è la provincia di Avellino, che nel 2018 ha un'occupazione maschile pari al 50.3%. Se l'occupazione maschile supera quella totale, non è così per l'occupazione femminile, a livelli ancora molto bassi: se in Italia sono occupate circa 36 lavoratrici su 100, in Campania ve ne sono appena 23 su 100. I dati peggiorano valutando il dettaglio provinciale,

ove i tassi di occupazione femminile sono pari al 20.3% di Napoli, 24.1 di Benevento e Caserta e il 26.9 di Salerno. Avellino, anche in tal caso, è la provincia che si posiziona meglio, con un tasso di occupazione femminile pari al 30.4% (Figura 2.36).

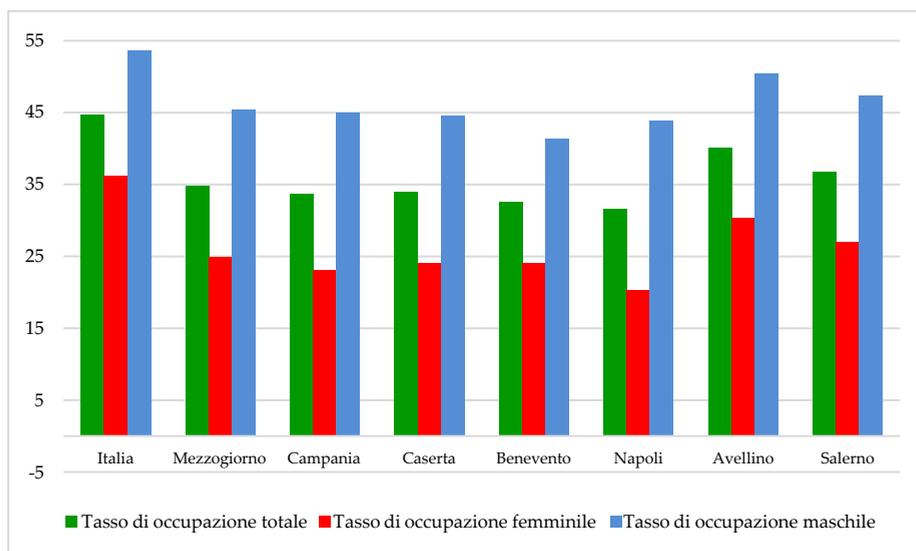


Figura 2.36 – Tasso di occupazione totale, maschile e femminile nel 2018, 15 anni e più: confronto tra Italia, Mezzogiorno, Campania e province di Napoli, Caserta, Avellino, Salerno, Benevento, anno 2018.

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

In provincia di Avellino la situazione occupazionale è meno critica anche per i giovani di età 15- 29 anni, almeno rispetto ai valori del Mezzogiorno e della Campania, avvicinandosi ai valori nazionali: nella provincia irpina sono occupati 28 giovani su 100, a differenza delle altre province ove gli occupati su 100 sono 20 a Salerno, circa 17 a Napoli, 15 a Benevento e 19 a Caserta. Si conferma anche per questa fascia di età la differenza di genere: in tutti i casi l'occupazione femminile è più bassa di quella maschile e totale e inferiore al 20%, con valori molto critici come quelli della provincia di Napoli (11.3%) e Benevento (13.3 %) (Figura 2.37).

Si osserva una più alta occupazione in coincidenza del possesso di titolo di studio più elevato, specularmente a quanto osservato per la disoccupazione (Figura 2,38).

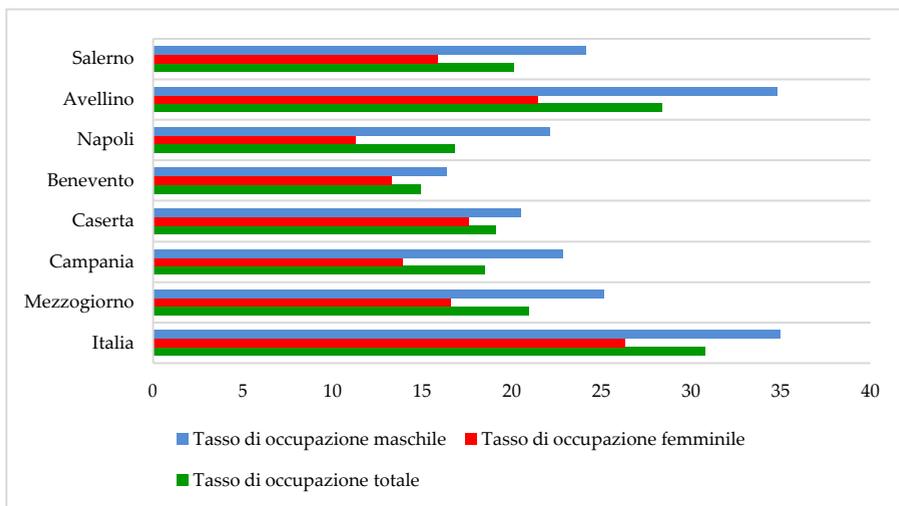


Figura 2.37 – Tasso di occupazione totale, maschile e femminile, età 15 -29 anni. Anno 2018: confronto tra Italia, Mezzogiorno, Campania e province di Napoli, Caserta, Avellino, Salerno, Benevento.

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

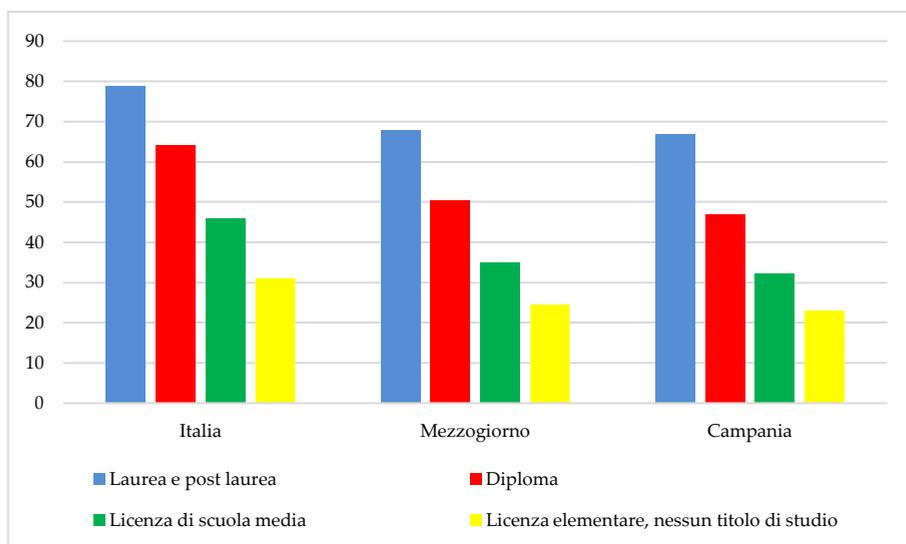


Figura 2.38 – Tasso di occupazione totale, distinzione per titolo di studio, età 15-64 anni. Anno 2018: confronto tra Italia, Mezzogiorno, Campania.

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

La scelta di conseguire un titolo universitario piuttosto che fermarsi al titolo di diploma di scuola media secondaria è dettata molto probabilmente anche dal fatto che ad oggi chi consegue un titolo universitario riesce a collocarsi più facilmente nel mondo del lavoro. Il rapporto Alma Laurea (2019) sulla condizione occupazionale dei laureati italiani analizza il tasso di occupazione dei laureati italiani e il loro livello di retribuzione: emerge che chi ha una laurea trova lavoro più facilmente. Se, infatti, si considera la popolazione italiana in fascia d'età 20-64, il tasso di occupazione è del 78,7% per chi ha la laurea e del 65,5% per chi ha il diploma, con un decisivo scarto di oltre 10 punti percentuali. Considerando nello specifico settore per settore, il rapporto Alma Laurea rileva che coloro che conseguono il titolo di laurea in Ingegneria, Medicina ed Economia trovano lavoro più facilmente, mentre le performance peggiori si verificano tra i laureati in Lettere, Psicologia e in Giurisprudenza; anche considerando il numero dei laureati per gruppo di corso in media l'offerta formativa universitaria delle discipline di Ingegneria, Medicina ed Economia producono un numero di laureati maggiore rispetto alle altre classi di laurea.

Si può concludere che, complessivamente, la situazione più critica del mercato del lavoro regionale sia riscontrabile soprattutto nelle province di Napoli e Caserta, mentre lo scenario meno allarmante è quello della provincia di Avellino, che mostra indicatori non particolarmente negativi anche per i lavoratori più vulnerabili, ossia giovani, NEET e donne. Salerno e Benevento sono le province che si collocano in una posizione intermedia rispetto a quelle citate.

4.2 Lavoro e tessuto produttivo

L'occupazione per settori è indicativa di quale attività è prevalente in un determinato territorio. A tal proposito sono utili due dati: il numero di addetti per settore e il numero di unità locali per settori.

Per avere un dato complessivo su più anni, si possono considerare le medie per più anni (2012 - 2017) dei rispettivi valori e dunque costruire una rappresentazione percentuale della composizione settoriale per gli addetti e per le unità locali.

Dalla figura 2.39 si osserva che la quota di addetti per settore in Campania è prevalente in attività di commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli: essa è pari a circa un quarto del totale per il commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli. Segue la quota di addetti in attività manifatturiere e poi in costruzioni, dopo attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, attività professionali, scientifiche e tecniche e trasporto e magazzinaggio, noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese. La distribuzione negli altri settori è abbastanza omogenea.

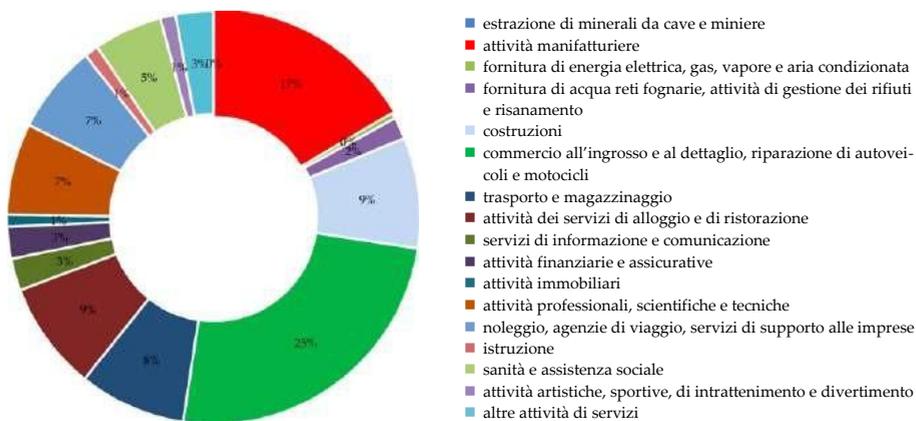


Figura 2.39 – Numero di addetti per settore su totale, Campania, media per gli anni 2012 - 2017.
Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

Se si osserva il totale dei comuni ZES, la concentrazione di addetti per settori è la stessa vista per il contesto regionale per commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli e attività manifatturiere, ma prevale la quota di addetti impiegati in attività di trasporto e magazzinaggio rispetto alle costruzioni, che pesano di più analizzando la regione per intero (Figura 2.40).



Figura 2.40 – Numero di addetti per settore su totale, area ZES, media per gli anni 2012 - 2017.
Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

Replicando l'analisi per le unità locali, prevale ancora la numerosità di unità locali per attività di commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, seguito da attività professionali, scientifiche e tecniche, costruzioni e attività manifatturiera in Campania. Limitando il focus alle aree ZES, l'ordine decrescente delle prime due quote di unità locali per settore è lo stesso, seguono le attività manifatturiere e le costruzioni (Figure 2.41 e 2.42). La distribuzione negli altri settori, anche in tal caso, è abbastanza omogenea.



Figura 2.41 – Numero di unità locali, Campania e area ZES, media per gli anni 2012 – 2017.
Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.



Figura 2.42 – Numero di unità locali, Campania e area ZES, media per gli anni 2012 - 2017.
Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

Le unità locali per settore nella ZES costituiscono una parte importante della quota regionale. In figura 2.43, si nota che per alcuni settori la presenza di unità locali negli anni 2012- 2017 supera il 60% (attività immobiliari) e il 50% (fornitura di energia elettrica e gas, attività finanziarie e assicurative, attività professionali, scientifiche e tecniche, attività professionali, scientifiche e tecniche) del totale regionale (Figura 2.43); nessun settore mostra un dato inferiore al 36%.

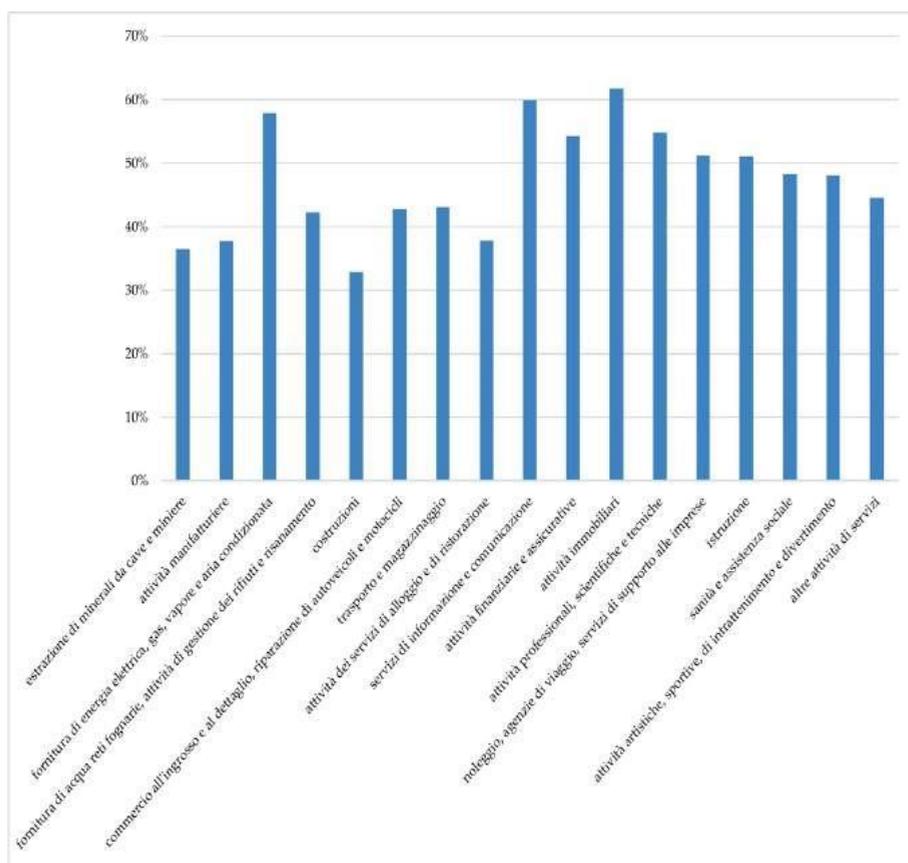


Figura 2.43 – Numero di unità locali per settore: quota area ZES su totale Campania, media per gli anni 2012 - 2017.

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

Una simile distribuzione si ha nel caso degli addetti per settore nell'area ZES rispetto al totale della regione Campania per settore, con percentuali ancora più alte. Primeggia in tal caso la quota di addetti nel settore fornitura di

energia elettrica, gas, aria condizionata e vapore e nei servizi di informazione e comunicazione (Figura 2.44).

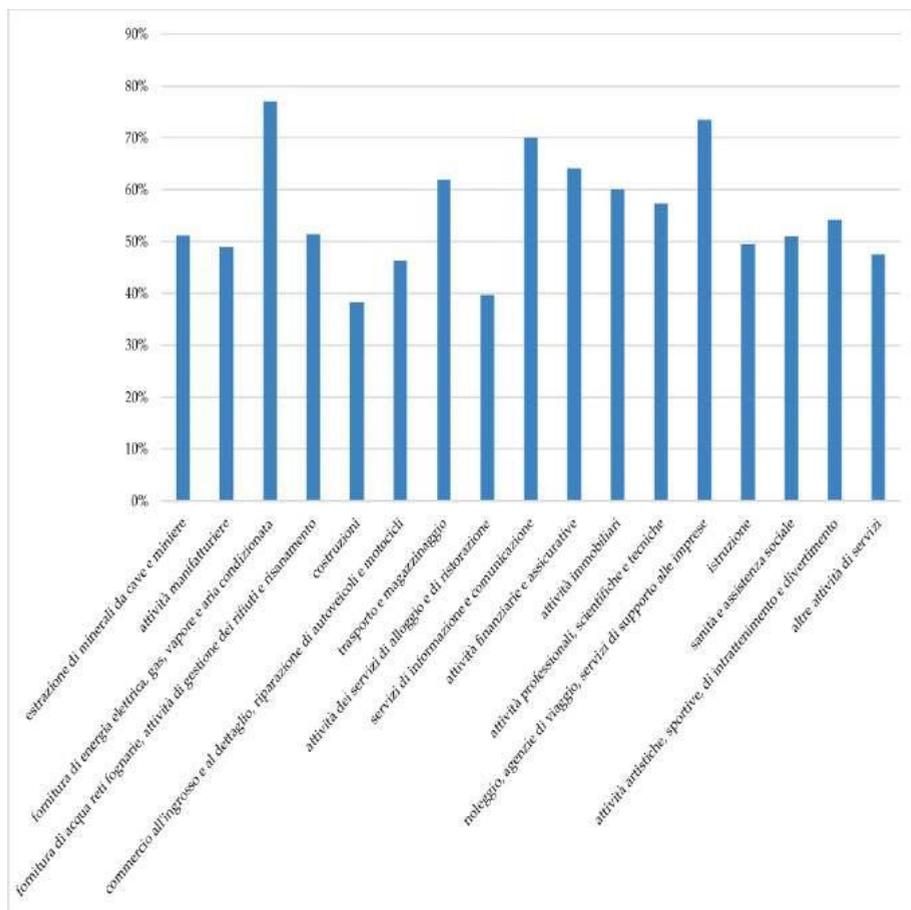


Figura 2.44 – Numero di addetti per settore su totale, Campania e area ZES, media per gli anni 2012 - 2017.

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

La distribuzione degli addetti per comune ZES (sempre rispetto al totale Campania) mostra che è Napoli il comune in cui operano la maggior parte di addetti, seguito da Salerno, Caserta e Avellino, mentre Grottolella è il comune che ne ha meno (Figura 2.45). Nel caso delle unità locali i primi comuni e l'ultimo sono gli stessi per numerosità per gli addetti, mentre la distribuzione intermedia è di poco differente (Figura 2.46).

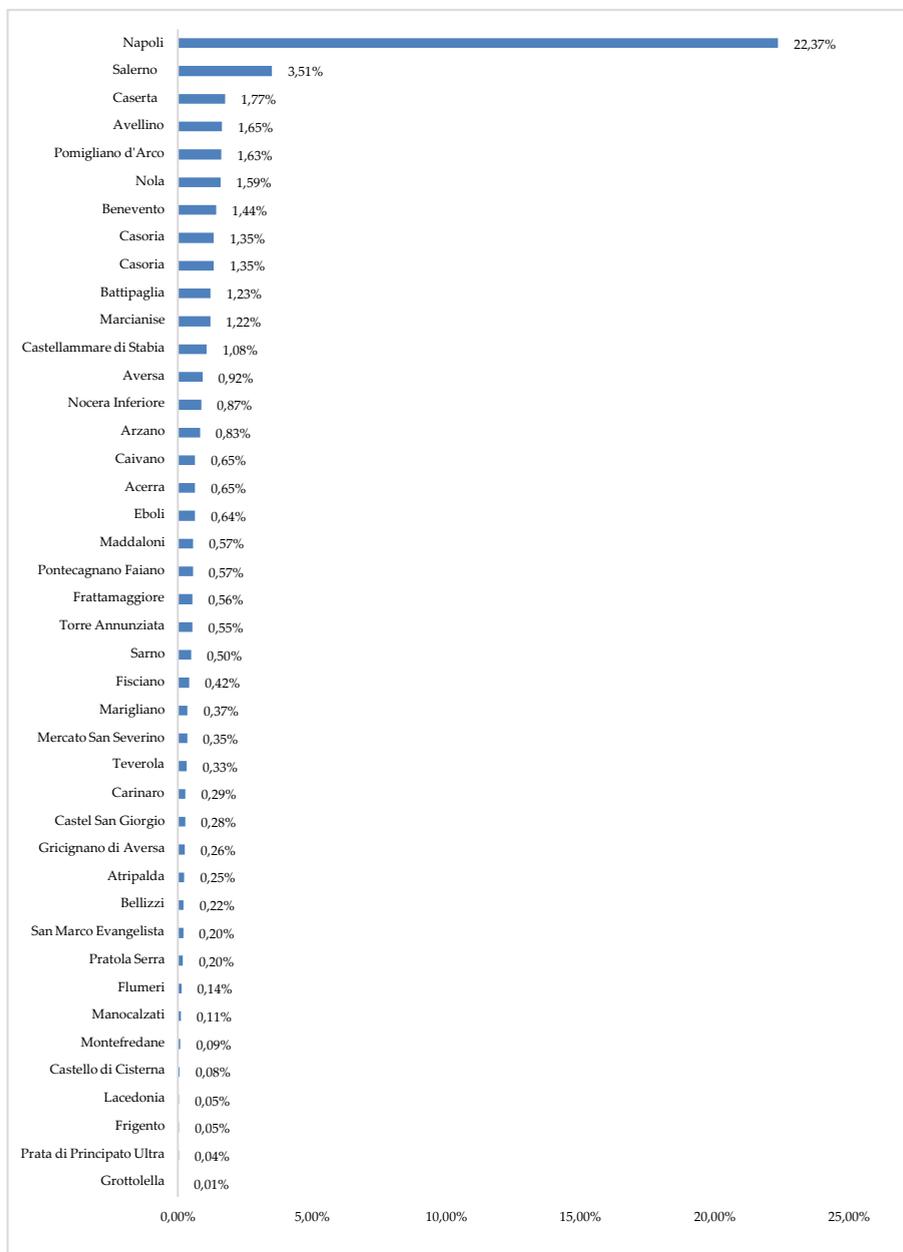


Figura 2.45 – Quota di addetti su totale Campania, comuni ZES, media per gli anni 2012 - 2017.

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

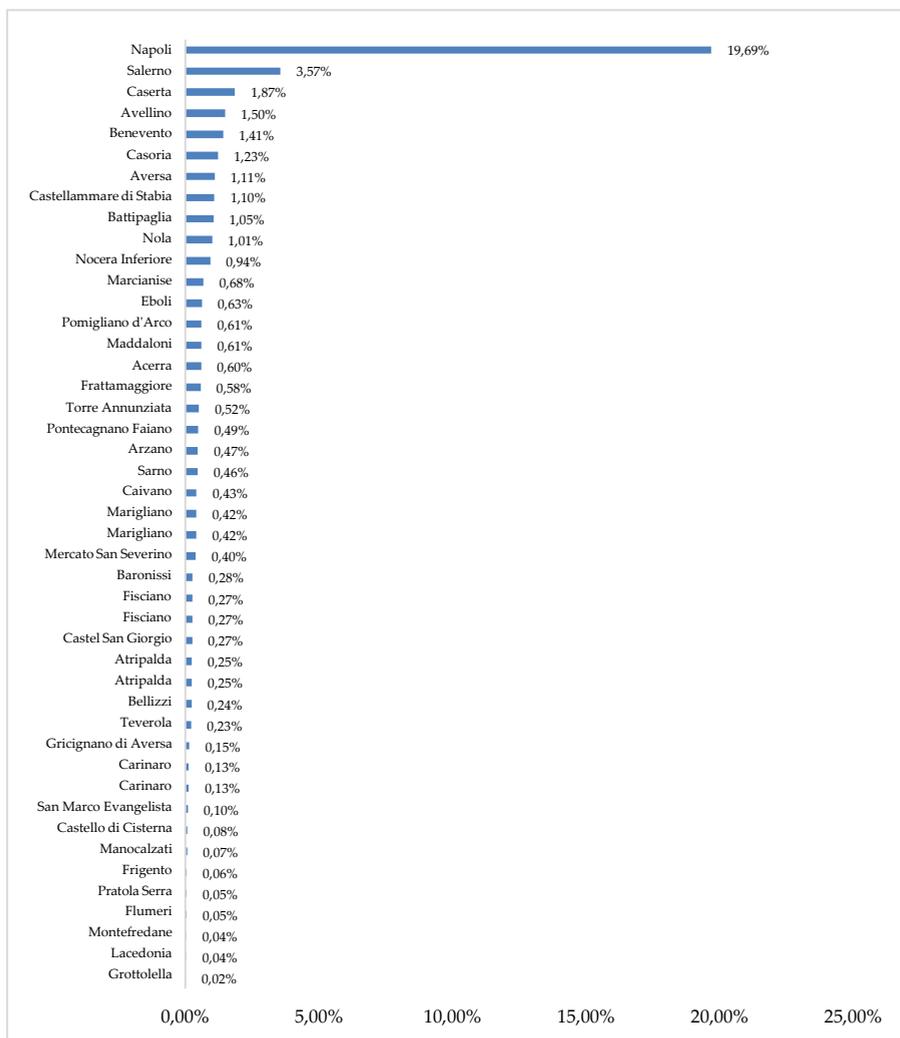


Figura 2.46 – Quota di unità locale su totale Campania, comuni ZES, media per gli anni 2012 - 2017.

Fonte: rielaborazioni su dati ISTAT.

Da quanto sinora riportato, è chiaro che i comuni pertinenti all'area ZES costituiscono una parte decisamente rilevante per la struttura produttiva della regione dal punto di vista della popolazione di addetti e di collocazione di unità produttive sul territorio.

5. Le infrastrutture di trasporto: analisi di accessibilità delle aree ZES in Campania

di Fabio Carlucci, Lucia Ciciarelli, Paolo Coccorese, Corrado Cucini, Luigi Senatore, Barbara Trincone
Università degli Studi di Salerno

L'accessibilità è una caratteristica del territorio relativa alla possibilità di accedere "accessibilità attiva" o di essere raggiunto "accessibilità passiva" ad/da una molteplicità di zone o elementi rilevanti e può essere misurata con diverse tipologie di indicatori.

In generale, per effettuare un'analisi di accessibilità è necessario:

- Individuare l'insieme degli elementi o aree rilevanti rispetto alle quali si vuole calcolare l'accessibilità del territorio in questione;
- Individuare delle misure o masse con cui pesare l'importanza di ciascun elemento o area individuato al punto precedente;
- Costruire un modello di offerta con il quale calcolare delle misure di impedenza – tipicamente un costo generalizzato – per ciascuna relazione di collegamento tra il territorio in questione e i singoli elementi/aree individuate al primo punto;
- Utilizzare uno degli indicatori di accessibilità disponibili in letteratura in cui tipicamente compaiono le grandezze calcolate nei due punti precedenti.

L'analisi dell'accessibilità da/verso le ZES viene utilizzata per individuare eventuali criticità nei collegamenti delle ZES con i principali nodi logistici ed è quindi lo strumento propedeutico all'identificazione degli interventi infrastrutturali necessari a risolvere tali criticità.

Nella presente analisi si sono utilizzati i seguenti indicatori di accessibilità:

$$A_j^{att} = -\ln \sum_{i \neq j} \exp(-T_{ji}) \quad A_j^{pas} = -\ln \sum_{i \neq j} \exp(-T_{ij}) \quad (1)$$

$$A_j^{att} = -\ln \sum_{i=1}^n \exp(Q_m M_i - T_{ji}) \quad A_j^{pas} = -\ln \sum_{i=1}^n \exp(Q_m M_i - T_{ij}) \quad (2)$$

Dove A_j^{att} , A_j^{pas} rappresentano rispettivamente le accessibilità attiva e passiva della generica ZES j , n è il numero totale di nodi considerati all'interno di una data tipologia di nodo logistico, M_i è la massa associata al generico nodo i (es. tonnellate di merce in ingresso/uscita dal nodo), T_{ji} è il tempo (espresso in minuti) necessario per andare dalla ZES $_j$ al nodo logistico i (viceversa per T_{ij}) utilizzando il minimo percorso disponibile su rete, e β_m è un parametro di omo-

geneizzazione (es. minuti/tonn.) che serve per uniformare l'unità di misura della massa a quella del tempo e rendere quindi i due attributi sommabili.

La motivazione sottesa all'impiego di questi due diverse tipologie di indicatori è duplice: l'indicatore (2) presenta una maggiore completezza, introducendo anche un attributo di massa con cui pesare l'importanza del nodo in questione; l'indicatore (1) è utile sia per calcolare un indice di accessibilità in assenza di informazioni relative alle masse, sia per fornire un indicatore di immediata comprensione e interpretazione, essendo a tutti gli effetti un tempo di percorrenza.

In particolare, nell'indicatore (2), nel caso più generale, ogni attributo presente nell'argomento dell'esponenziale è generalmente moltiplicato per un coefficiente: la scelta specifica in (2) è stata fatta in modo tale che anche l'indicatore (2), così come (1), esprima un'indicazione di accessibilità in minuti.

Si ricorda che gli indicatori (1) e (2) hanno una precisa derivazione teorica nel contesto della teoria dell'utilità aleatoria. In tale paradigma teorico, associata un'utilità aleatoria U_j a ciascuna alternativa j di un dato insieme di scelta I , ipotizzando tutte le U_j indipendentemente e identicamente distribuite come delle variabili di Gumbel di parametro θ , è possibile esprimere il valor medio del massimo di tali utilità come:

$$E \# \max_{j \in I} U_j = \ln \sum_{j \in I} \exp (V_j / \theta) \quad (3)$$

La (3) rappresenta la soddisfazione che il decisore percepisce in media quando si trova in un contesto di scelta con più alternative a disposizione. La teoria dell'utilità aleatoria sostiene, infatti, che il decisore sia razionale e che quindi scelga sempre l'alternativa di massima utilità il cui valore medio è dato appunto dalla (3).

In linea con tale impostazione teorica, quindi, la (1) e la (2) rappresentano la soddisfazione associata ad uno spostamento da una ZES i verso un nodo logistico j di una data tipologia, avendo associato ad ognuno di essi un'utilità pari a:

$$V_{ji} = -T_{ij} \text{ nel caso dell'equazione (1)} \quad (4)$$

$$V_{ji} = Q_m M_i - T_{ij} \text{ nel caso dell'equazione (2)} \quad (5)$$

È importante sottolineare che, diversamente da altri indicatori spesso utilizzati nelle analisi di accessibilità – come il tempo/costo medio di raggiungimento dei vari nodi pesato con le masse dei nodi stessi – gli indicatori (1) e (2)

In Figura 2.48 invece, viene rappresentata la collocazione delle aree ZES rispetto alla rete ferroviaria campana attualmente esistente; per quanto riguarda i nodi di accesso, sono state considerate solo le stazioni adibite a servizio merci.

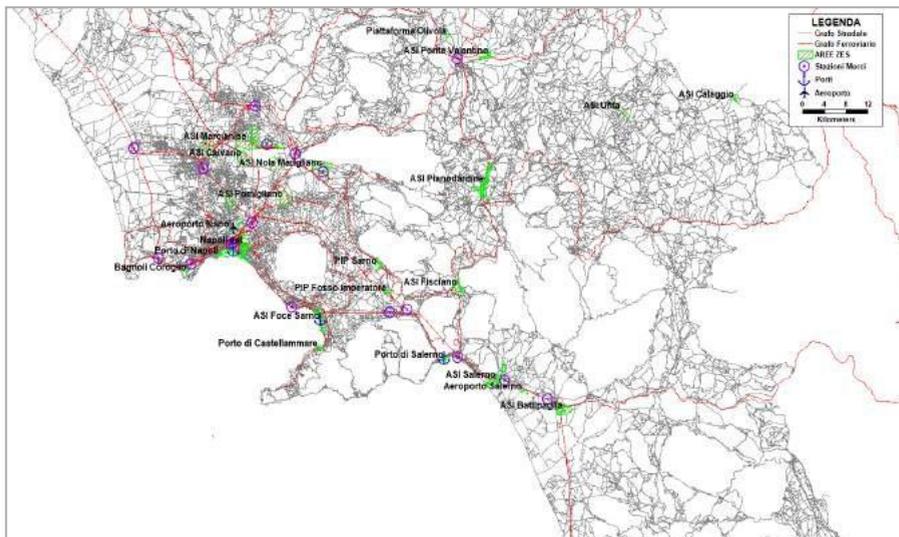


Figura 2.48 – Accessibilità delle ZES alla rete ferroviaria.
Fonte: elaborazione team UNISA.

I risultati dell’analisi di accessibilità attiva e passiva non pesata sono presentati in Tabella 2.25 e 2.26. In particolare, in Tabella 2.25, per ogni ZES (in riga) si riportano i risultati dell’analisi di accessibilità effettuata verso tutte le tipologie di nodi considerati (in colonna), e cioè rispettivamente:

- a) Caselli autostradali o rampe di accesso alla rete stradale primaria;
- b) Stazioni ferroviarie adibite al traffico merci;
- c) Porti che effettuano traffico merci (Napoli e Salerno);
- d) Aeroporti che effettuano traffico merci (Napoli Capodichino);
- e) Interporti (Nola e Marcanise).

Per rete primaria si è considerata tutta la rete autostradale campana composta dalle tratte A1, A3, A16, A30, A56. Inoltre, come strade principali extraurbane sono state prese in considerazione la rete primaria regionale e quella provinciale. Le stazioni ferroviarie prese in considerazioni per l’analisi di accessibilità ai nodi ferroviari sono:

- Pozzuoli Solfataro;

- Napoli Campi Flegrei;
- Napoli Centrale;
- Napoli Gianturco;
- S.Maria la Bruna;
- Napoli S.Giovanni Barra;
- PM Casoria;
- Torre Annunziata Centrale;
- Nocera Inferiore;
- PM Torrichio;
- Villa Literno;
- Vairano – Caianello;
- Aversa;
- Maddaloni Marcianise UM1 FA/FT;
- Caserta;
- Canello;
- Nola Interporto;
- Salerno;
- Pontecagnano;
- Battipaglia;
- Benevento.

I singoli valori nelle tabelle 2.25 e 2.26 vengono dall'applicazione della formula (1).

Come si vede, i risultati dell'analisi quantitativa confermano quelli dell'analisi qualitativa espressa con le figure prima riportate, evidenziando poche criticità. In particolare, l'accesso alla rete primaria risulta sempre molto veloce per tutte le ZES con un tempo massimo di raggiungimento che, per la maggior parte delle ZES, è inferiore ai 10 minuti; fanno eccezione la ZES dell'Aeroporto di Salerno e l'ASI di Battipaglia.

L'accesso alla rete ferroviaria è anche molto veloce per la maggior parte delle ZES, ad eccezione delle ASI di Pianodardine, Ufita e Calaggio, il cui tempo di accesso è invece intorno alla mezzora.

Per quanto riguarda i nodi portuali, i tempi di accesso ovviamente aumentano, essendo questa tipologia di nodo molto meno diffusa sul territorio, essendoci nello specifico nella regione Campania solamente i porti di Napoli e Salerno. In ogni caso, la maggior parte delle ZES ha un accesso ai porti relativamente veloce, con tempi che nella maggior parte dei casi si avvicinano ai venti minuti, ad eccezione delle ZES Piattaforma Olivola e delle ASI Ponte Valentino, Battipaglia, Ufita e Calaggio il cui tempo di accesso ai porti è invece tra i 70 e i 90 minuti.

Accessibilità dalle ZES	Strada	Ferrovia	Porti	Aeroporti	Interporti
Bagnoli Coroglio	8,1	5,5	21,9	22,7	41,6
ASI Aversa nord	1,3	8,3	23,6	25,0	15,3
Napoli est	5,9	4,7	4,8	10,4	23,9
ASI Arzano	5,7	12,5	17,4	13,5	19,4
Aeroporto Napoli	1,3	6,4	10,2	0,0	23,6
ASI Marcianise	2,9	8,1	22,9	24,4	8,1
ASI Caivano	1,4	8,6	21,1	22,6	8,7
Interporto Sud Europa	5,2	0,0	23,8	25,2	0,0
ASI Acerra	7,7	8,9	25,2	26,6	13,3
ASI Pomigliano	3,1	12,3	19,1	21,3	18,2
ASI Foce Sarno	2,3	0,0	21,2	26,8	35,1
Interporto campano	4,7	0,0	29,7	31,2	0,0
ASI Nola Marigliano	3,7	6,2	27,3	28,8	6,2
Porto di Castellammare	10,5	11,1	29,3	34,9	43,6
PIP Sarno	2,5	15,4	36,8	40,3	20,1
PIP Fosso imperatore	2,4	8,6	37,2	42,9	26,1
Castel san Giorgio	1,9	7,4	40,6	48,0	27,5
Porto di Salerno	5,5	6,1	0,0	49,1	62,1
Piattaforma Olivola	4,7	9,2	71,5	75,7	55,0
ASI Fisciano	2,8	18,8	31,8	58,1	37,7
ASI Pianodardine	2,2	30,0	46,7	61,8	43,1
ASI Ponte Valentino	1,4	9,6	71,5	81,5	59,3
ASI Salerno	2,6	7,7	34,1	20,4	85,1
PIP Salerno	4,3	14,6	35,2	26,2	86,6
Aeroporto Salerno	23,6	13,0	58,5	0,0	108,8
ASI Battipaglia	12,3	14,6	92,7	37,1	141,5
ASI Ufita	2,2	33,6	74,2	85,1	66,2
ASI Calaggio	1,4	37,2	77,7	88,9	69,7
Porto di Napoli	6,2	0,0	0,0	9,3	26,4

Tavola 2.25 – Risultati analisi accessibilità attiva non pesata delle ZES nello scenario attuale.

Fonte: elaborazione UNISA.

Discorso analogo vale a maggior ragione per i nodi aeroportuali, che hanno in Regione Campania un'unica espressione nell'aeroporto di Napoli Capodichino. Anche in questo caso, però, i tempi di accesso sono comunque accettabili avvicinandosi ai 30 minuti per la maggior parte delle ZES.

In ultimo, le analisi sui 2 nodi interportuali penalizzano ovviamente le ZES più meridionali essendo i due interporti collocati nella parte settentrionale della regione Campania, con tempi che in alcuni casi superano l'ora come nel caso delle ZES salernitane (porto, aeroporto ASI e PIP) e delle ASI di Battipaglia, Ufita e Calaggio.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per quanto riguarda le accessibilità passive, i cui risultati sono riassunti in Tabella 2.26 in considerazione del fatto che non sono molto difforni dalle accessibilità attive, essendo le differenze dell'ordine solo di pochi minuti, molto probabilmente perché i percorsi effettuati per andare da tutti gli altri nodi verso le ZES, sono gli stessi di quelli per andare dalle ZES verso gli altri nodi.

Accessibilità dalle ZES	Strada	Ferrovia	Porti	Aeroporti	Interporti
Bagnoli Coroglio	6,7	4,7	17,9	14,6	35,1
ASI Aversa nord	1,3	7,8	26,7	23,8	14,9
Napoli est	5,2	5,3	5,3	10,0	23,8
ASI Arzano	5,4	13,0	18,6	13,6	19,7
Aeroporto Napoli	1,3	7,9	9,3	0,0	25,1
ASI Marcianise	1,5	7,2	23,4	20,4	7,2
ASI Caivano	3,6	9,3	23,9	20,9	9,4
Interporto Sud Europa	5,2	0,0	26,6	23,6	0,0
ASI Acerra	3,8	11,7	26,5	23,5	15,8
ASI Pomigliano	3,0	11,9	22,4	18,9	17,7
ASI Foce Sarno	2,3	0,0	22,1	23,7	33,1
Interporto campano	4,6	0,0	31,7	30,9	0,0
ASI Nola Marigliano	3,7	6,8	29,9	29,1	6,8
Porto di Castellammare	9,1	10,6	28,9	30,5	40,3
PIP Sarno	2,5	15,2	35,7	36,1	20,6
PIP Fosso imperatore	1,9	7,7	38,3	39,9	23,7
Castel san Giorgio	2,0	8,3	41,7	44,1	25,5
Porto di Salerno	5,8	6,8	0,0	58,5	59,9
Piattaforma Olivola	4,9	9,0	71,3	74,4	55,3
ASI Fisciano	2,8	18,6	30,0	54,1	35,5
ASI Pianodardine	2,1	29,2	44,4	58,6	41,3
ASI Ponte Valentino	1,4	9,7	68,7	79,7	58,9
ASI Salerno	2,7	13,7	28,9	25,0	81,9
PIP Salerno	3,8	19,8	29,3	30,1	83,1
Aeroporto Salerno	20,6	12,9	49,1	0,0	99,3
ASI Battipaglia	16,0	13,7	80,8	34,6	127,6
ASI Ufita	2,2	31,5	70,9	81,9	64,0
ASI Calaggio	1,4	35,6	74,8	86,0	67,9
Porto di Napoli	5,2	0,0	0,0	10,2	23,7

Tavola 2.26 – Risultati analisi accessibilità passiva non pesata delle ZES nello scenario attuale.
Fonte: elaborazione team UNISA.

Di seguito sono invece presentati i risultati dell'analisi di accessibilità pesata delle ZES. In particolare, tale analisi è stata effettuata solamente per le tipologie di nodi per i quali è stato possibile definire ed individuare dei pesi

e cioè per i nodi portuali, aeroportuali ed interportuali. È importante anche sottolineare che, nel caso dei nodi aeroportuali, essendo presente nello specifico un'unica infrastruttura di questo tipo (l'aeroporto di Capodichino), l'analisi di accessibilità pesata e quella non pesata ovviamente coincidono.

Come precedentemente spiegato, questo tipo di analisi, più completa, consente di tener conto, attraverso un peso, della maggiore importanza che un nodo può avere rispetto ad un altro all'interno di una stessa categoria di nodi, in termini ad esempio di traffico effettuato, servizi offerti, ecc.

Anche in questo caso, si riportano separatamente i risultati relativi alle accessibilità attive e passive, rispettivamente, in Tabella 2.27 e Tabella 2.28. Per i motivi illustrati in precedenza valori effettivamente diversi dalle corrispondenti Tabelle 2.25 e 2.26 sono riscontrabili solo nella terza e nella quinta colonna.

Accessibilità dalle ZES	Strada	Ferrovia	Porti	Aeroporti	Interporti
Bagnoli Coroglio	8,1	5,5	18,9	22,7	13,3
ASI Aversa nord	1,3	8,3	20,5	25,0	4,3
Napoli est	5,9	4,7	1,7	10,4	6,9
ASI Arzano	5,7	12,5	14,3	13,5	5,4
Aeroporto Napoli	1,3	6,4	7,1	0,0	7,2
ASI Marcianise	2,9	8,1	19,9	24,4	2,4
ASI Caivano	1,4	8,6	18,1	22,6	2,5
Interporto Sud Europa	5,2	0,0	20,7	25,2	-0,3
ASI Acerra	7,7	8,9	22,1	26,6	3,0
ASI Pomigliano	3,1	12,3	16,0	21,3	3,8
ASI Foce Sarno	2,3	0,0	18,1	26,8	9,7
Interporto campano	4,7	0,0	26,7	31,2	-2,4
ASI Nola Marigliano	3,7	6,2	24,3	28,8	-0,3
Porto di Castellammare	10,5	11,1	26,3	34,9	12,8
PIP Sarno	2,5	15,4	33,8	40,3	4,4
PIP Fosso imperatore	2,4	8,6	34,2	42,9	6,4
Castel san Giorgio	1,9	7,4	38,5	48,0	6,9
Porto di Salerno	5,5	6,1	-2,2	49,1	18,7
Piattaforma Olivola	4,7	9,2	70,6	75,7	18,1
ASI Fisciano	2,8	18,8	29,6	58,1	10,4
ASI Pianodardine	2,2	30,0	44,5	61,8	12,2
ASI Ponte Valentino	1,4	9,6	70,4	81,5	19,0
ASI Salerno	2,6	7,7	31,9	20,4	26,7
PIP Salerno	4,3	14,6	32,9	26,2	27,3
Aeroporto Salerno	23,6	13,0	56,3	0,0	35,1
ASI Battipaglia	12,3	14,6	90,5	37,1	46,6
ASI Ufita	2,2	33,6	73,0	85,1	20,2
ASI Calaggio	1,4	37,2	76,6	88,9	21,4
Porto di Napoli	6,2	0,0	-3,0	9,3	7,8

Tabola 2.27 – Risultati analisi accessibilità attiva pesata delle ZES nello scenario attuale.

Fonte: elaborazione team UNISA.

Come anticipato precedentemente, i risultati in questo caso sono di più difficile interpretazione, seppure l'unità di misura continua ad essere il minuto, perché gli output non rappresentano più dei tempi veri e propri, ma solamente delle accessibilità espresse in minuti "equivalenti". La massa, infatti, entra nella funzione di utilità della (5) con un segno positivo, andando cioè ad aumentare l'utilità di recarsi in quel nodo, bilanciando quindi, o in altri termini, compensando più o meno parzialmente, il tempo di raggiungimento del nodo stesso, che rappresenta invece una disutilità dello spostamento per raggiungere quel nodo. Ne conseguono, in generale, delle accessibilità "migliori", proprio perché tengono conto anche di un attributo positivo come la massa invece che solo di un attributo di disutilità come il tempo. Avendo voluto comunque esprimere l'output finale del calcolo di accessibilità in minuti, ne risultano quindi dei "tempi" sempre inferiori rispetto a quelli ottenuti nel calcolo delle accessibilità non pesate, con alcuni tempi che addirittura diventano negativi. Si tratta tipicamente delle accessibilità delle ZES "porto" verso i nodi portuali, o delle ZES "aeroporto" verso i nodi aeroportuali, che nel caso delle accessibilità non pesate, erano correttamente nulle e in questo caso, dovendo essere migliori, risultano negative.

I risultati sono comunque sostanzialmente analoghi a quelli ottenuti nel caso delle accessibilità non pesate e sono quindi analoghi anche i commenti sulle criticità di collegamento delle varie ZES.

Accessibilità alle ZES	Strada	Ferrovia	Porti	Aeroporti	Interporti
Bagnoli Coroglio	6,7	4,7	14,9	14,6	10,9
ASI Aversa nord	1,3	7,8	23,7	23,8	4,2
Napoli est	5,2	5,3	2,3	10,0	7,0
ASI Arzano	5,4	13,0	15,6	13,6	5,6
Aeroporto Napoli	1,3	7,9	6,3	0,0	7,5
ASI Marcanise	1,5	7,2	20,4	20,4	2,1
ASI Caivano	3,6	9,3	20,9	20,9	2,6
Interporto Sud Europa	5,2	0,0	23,6	23,6	-0,3
ASI Acerra	3,8	11,7	23,4	23,5	3,1
ASI Pomigliano	3,0	11,9	19,4	18,9	3,7
ASI Foce Sarno	2,3	0,0	19,1	23,7	9,0
Interporto campano	4,6	0,0	28,7	30,9	-2,4
ASI Nola Marigliano	3,7	6,8	26,8	29,1	-0,1
Porto di Castellammare	9,1	10,6	25,9	30,5	11,6
PIP Sarno	2,5	15,2	32,7	36,1	4,6
PIP Fosso imperatore	1,9	7,7	35,3	39,9	5,6
Castel san Giorgio	2,0	8,3	39,1	44,1	6,2
Porto di Salerno	5,8	6,8	-2,2	58,5	18,1
Piattaforma Olivola	4,9	9,0	70,7	74,4	18,3
ASI Fisciano	2,8	18,6	27,7	54,1	9,6
ASI Pianodardine	2,1	29,2	42,2	58,6	11,6
ASI Ponte Valentino	1,4	9,7	66,9	79,7	18,6

ASI Salerno	2,7	13,7	26,7	25,0	25,8
PIP Salerno	3,8	19,8	27,1	30,1	26,2
Aeroporto Salerno	20,6	12,9	46,9	0,0	31,9
ASI Battipaglia	16,0	13,7	78,6	34,6	42,0
ASI Ufita	2,2	31,5	69,2	81,9	19,5
ASI Calaggio	1,4	35,6	73,2	86,0	20,9
Porto di Napoli	5,2	0,0	-3,0	10,2	7,0

Tavola 2.28 – Risultati analisi accessibilità passiva pesata delle ZES nello scenario attuale.

Fonte: elaborazione team UNISA.

5.2 Analisi qualitativa dei risultati: le ZES all'interno dei centri abitati

In questo paragrafo viene fatto uno zoom sulla collocazione di alcune ZES, che di fatto sono quelle più interne al contesto urbano e dunque potenzialmente critiche riguardo ai tempi di percorrenza per il raggiungimento dei collegamenti principali a causa del traffico cittadino e dello stato dell'infrastruttura stradale tipica dell'hinterland napoletano.

La prima zona che si è analizzata è quella relativa al comune di Bagnoli e dintorni, a ovest della città di Napoli. Come si vede in Figura 2.49, l'analisi di accessibilità della ZES "Bagnoli Coroglio" alla rete stradale e ferroviaria è molto buona, poiché geograficamente il punto di accesso più vicino alla rete autostradale è il casello 11 della Tangenziale di Napoli (A56) che dista circa 4,5 Km di percorso stradale. Per quanto riguarda l'accessibilità verso i nodi ferroviari merci, la ZES Bagnoli Coroglio si trova a ridosso del fascio di binari della stazione di Napoli Campi Flegrei, ma poco più distante dall'altro nodo ferroviario merci che è la stazione di Pozzuoli Solfatara.

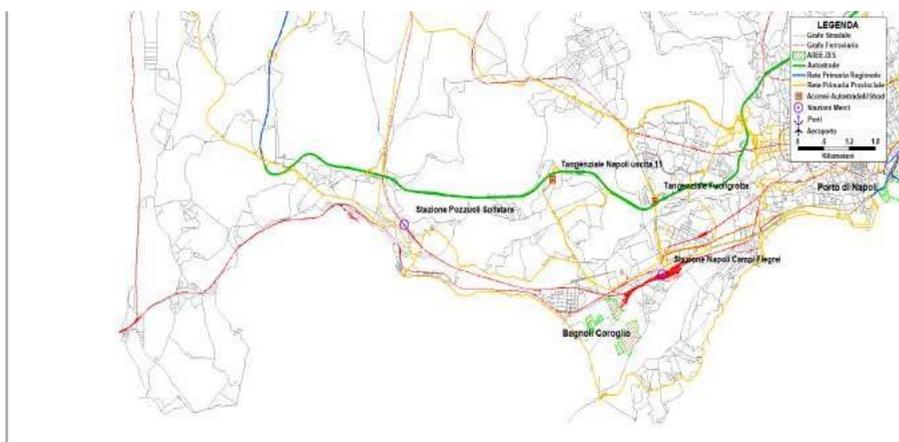


Figura 2.49 – Accessibilità della ZES di Bagnoli alla rete di trasporto stradale e ferroviaria.

Fonte: elaborazione team UNISA.

Inoltre, attraverso l'utilizzo delle serie storiche dei dati di traffico raccolti da Google Maps, è possibile fare delle considerazioni qualitative sullo stato del traffico sistematico della zona limitrofa alle ZES, traffico riferito al giorno feriale medio, prendendo come riferimento gli orari di punta del mattino e del pomeriggio.

In particolare, i colori indicano il *range* delle velocità che via via diminuiscono passando dal verde, al giallo, all'arancione, al rosso e al rosso scuro.

In Figura 2.50 si ha una rappresentazione della situazione del traffico della zona intorno alla ZES Bagnoli Coroglio alle ore 6:00 (fig. a sinistra) e alle ore 8:00 (fig. a destra). Dal confronto tra le due figure si evince che l'infrastruttura che risulta molto trafficata nelle prime ore del mattino è il lungomare di via Napoli, che, tuttavia, non dovrebbe incidere sui tempi di percorrenza del percorso stradale effettuato dai mezzi di trasporto che si muovono dalle ZES per raggiungere i caselli più vicini della Tangenziale e viceversa. Nella figura di destra invece c'è un aumento del traffico verso le 8:00 del mattino su via Beccadelli, che è la strada principale di ingresso per il casello 11 della Tangenziale.

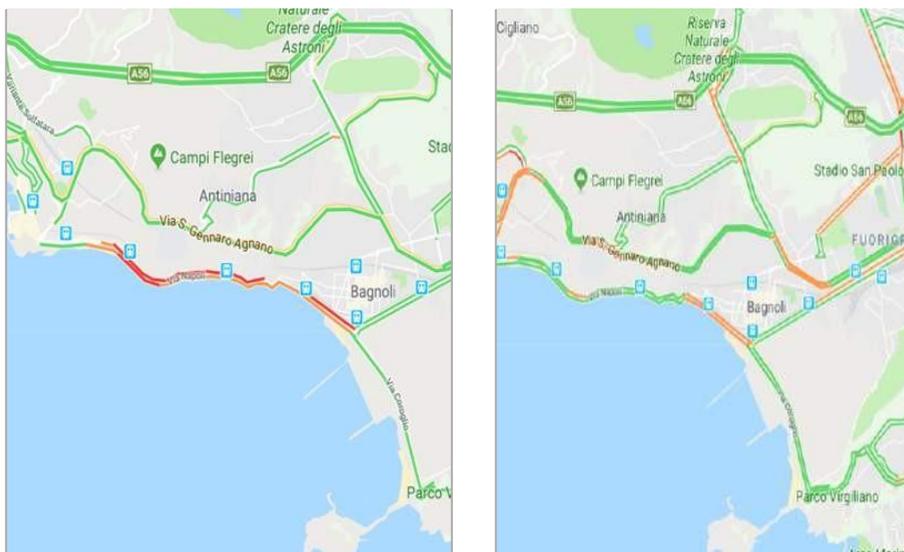


Figura 2.50 – *Traffico nel giorno feriale medio ore 06:00 – 08:00 zona Bagnoli.*
Fonte: Google Maps.

Per quanto riguarda il pomeriggio, in Figura 2.51 sono presenti gli andamenti del traffico alle 16:00 (fig. a sinistra) e alle 18:00 (fig. a destra), dove la

situazione non cambia di molto se non per un leggero aumento del traffico sempre su via Beccadelli e in parte anche su via Coroglio.

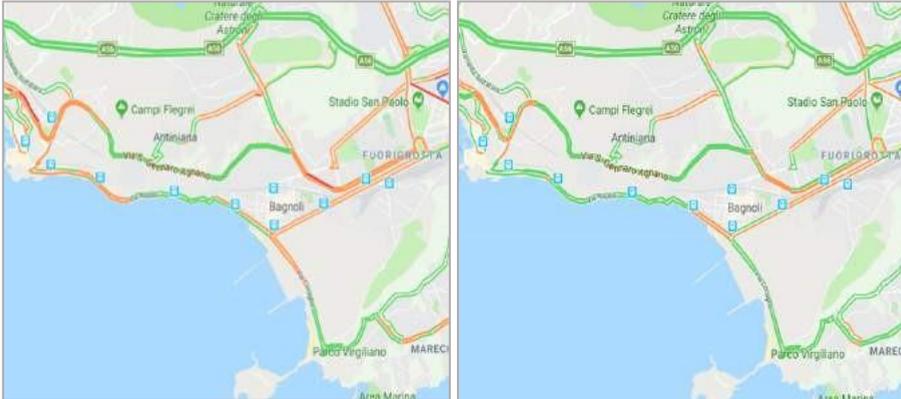


Figura 2.51 – Traffico nel giorno feriale medio ore 16:00 – 18:00 zona Bagnoli.
Fonte: Google Maps.

La seconda zona analizzata è quella relativa ai dintorni delle aree ZES di ASI Foce Sarno. Per quanto concerne la zona intorno al porto di Torre Annunziata, dunque, l'accessibilità alla rete autostradale è immediata, come illustrato in Figura 2.52, dove il nodo più vicino è quello del casello di Castellammare sull'Autostrada A3. La situazione è diversa per la parte a sud, che riguarda le ZES presenti nel porto di Castellammare dove l'accessibilità stradale è principalmente rappresentata dalla rete primaria provinciale.

Dal punto di vista dei collegamenti ferroviari invece, la rete serve tutte le zone in cui sono presenti le ZES mentre per quanto riguarda le stazioni merci, la più vicina è la stazione S. Maria la Bruna, sulla linea ferroviaria Napoli - Salerno.

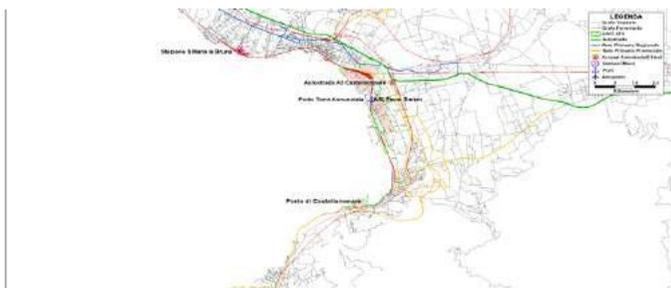


Figura 2.52 – Accessibilità della ZES ASI Foce Sarno alla rete di trasporto stradale e ferroviaria.
Fonte: elaborazione team UNISA

Dall'analisi del traffico nelle ore di punta del mattino rappresentata in Figura 2.53 si vede come alle 6:00 (fig. di sinistra) non ci siano problematiche connesse al traffico, mentre alle 8:00 la rete stradale comincia a caricarsi soprattutto nella parte intorno al porto di Torre Annunziata e lungo la SS 145 Sorrentina, che è la strada statale, in parte a scorrimento veloce, maggiormente utilizzata per i collegamenti verso il porto di Castellammare di Stabia, poiché collega l'A3 Napoli-Salerno con la penisola sorrentina. Per quanto riguarda la situazione nelle ore di punta del pomeriggio, dalla Figura 2.54 si evince come nell'intervallo di tempo dalle 16:00 alle 18:00 la situazione peggiore in alcuni tratti, con andamento del traffico rallentato in molti punti delle strade principali della zona.

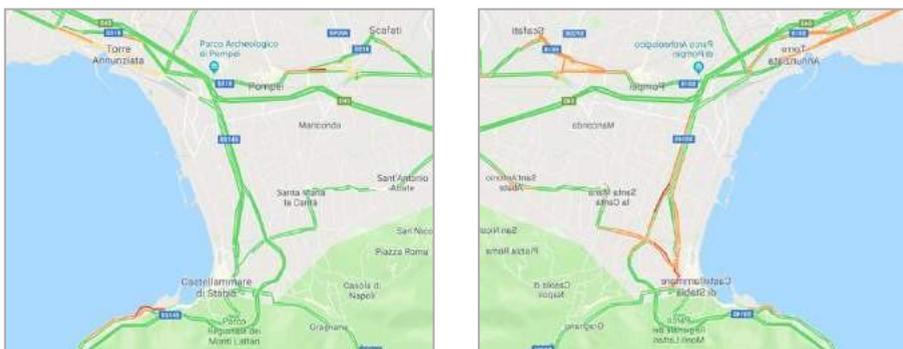


Figura 2.53 – Traffico nel giorno feriale medio ore 06:00 – 08:00 in zona Torre Annunziata/Castellammare di Stabia.

Fonte: Google Maps.



Figura 2.54 – Traffico nel giorno feriale medio ore 16:00 – 18:00 zona Torre Annunziata/Castellammare di Stabia.

Fonte: Google Maps.

La terza zona di collocazione delle ZES presa in analisi, è forse la più critica dal punto di vista della situazione del traffico, poiché si trova in una parte molto centrale della città, con tutte le conseguenze che questo può comportare non solo in termini di traffico cittadino, ma anche per la tipologia di infrastrutture presenti nel contesto metropolitano.

In Figura 2.55, è possibile visualizzare come le ZES di Napoli Est siano più o meno tutte racchiuse, o comunque collocate, nelle vicinanze di un quadrilatero composto ad ovest da tutto lo snodo ferroviario che raccorda la stazione di Napoli Centrale, a nord dalla SS 162 dir del Centro Direzionale (strada appartenente alla rete primaria regionale), ad est dalla A1 e ad ovest dalla A3. Ciò implica che l'accessibilità sia alla rete stradale che a quella ferroviaria sia molto buona. Tuttavia, attualmente non ci sono accessi stradali diretti tra l'area ZES e la rete autostradale e stradale principale.

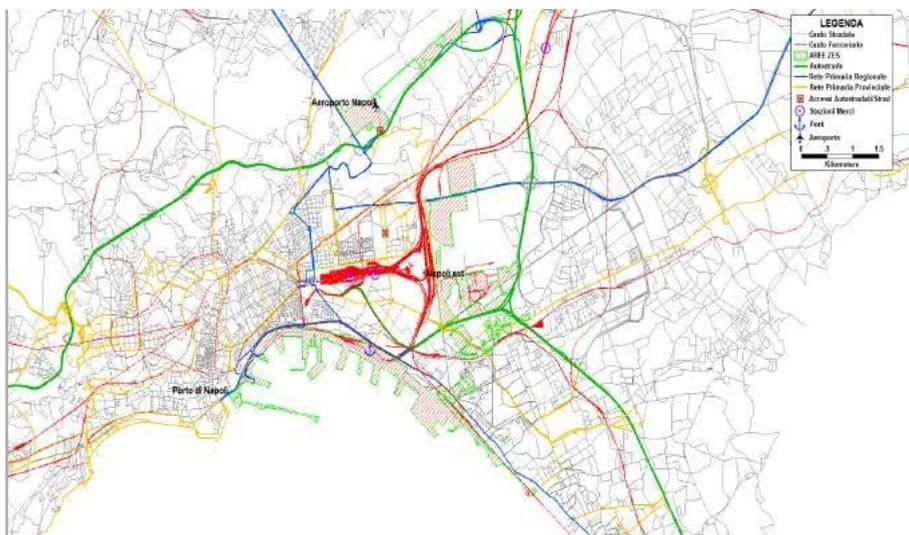


Figura 2.55 – Accessibilità della ZES Napoli Est alla rete di trasporto stradale e ferroviaria.
Fonte: elaborazione team UNISA.

Per quanto riguarda la situazione del traffico, come anticipato, il problema della collocazione della ZES all'interno del contesto urbano, potrebbe risentire del traffico cittadino in maniera più forte rispetto alle altre ZES collocate in periferia. Se si analizza la Figura 2.56, nell'intervallo di tempo tra le 6:00 e le 8:00 del mattino, come era facile prevedere, la situazione tende a peggiorare. Tuttavia, la rete principale non risulta essere particolarmente perturbata,

anche se le strade che collegano la zona delle ZES all'aeroporto di Capodichino sono interessate da traffico intenso a tratti.

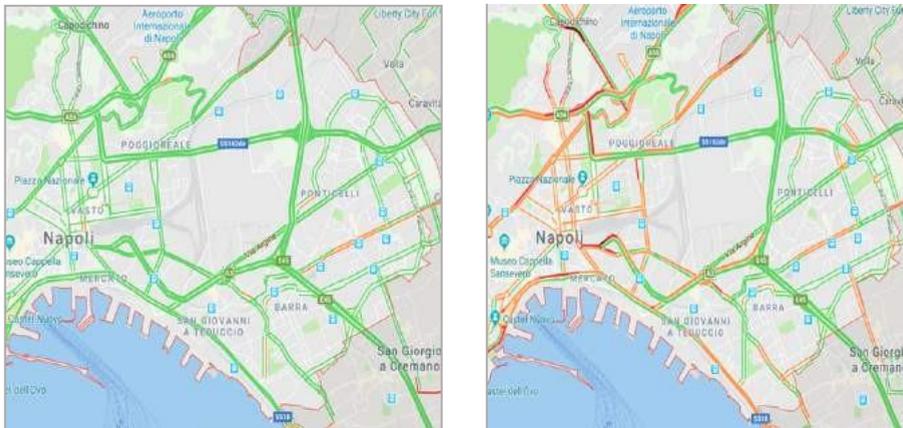


Figura 2.56 – Traffico nel giorno feriale medio ore 06:00 – 08:00 zona Napoli Est.
Fonte: Google Maps.

La situazione nelle ore di punta del pomeriggio nell'intervallo che va dalle 16:00 alle 18:00 (Figura 2.57) non è particolarmente differente tranne in alcuni punti della SS 162 dir, soprattutto nel tratto che la collega alla Tangenziale di Napoli (A56).

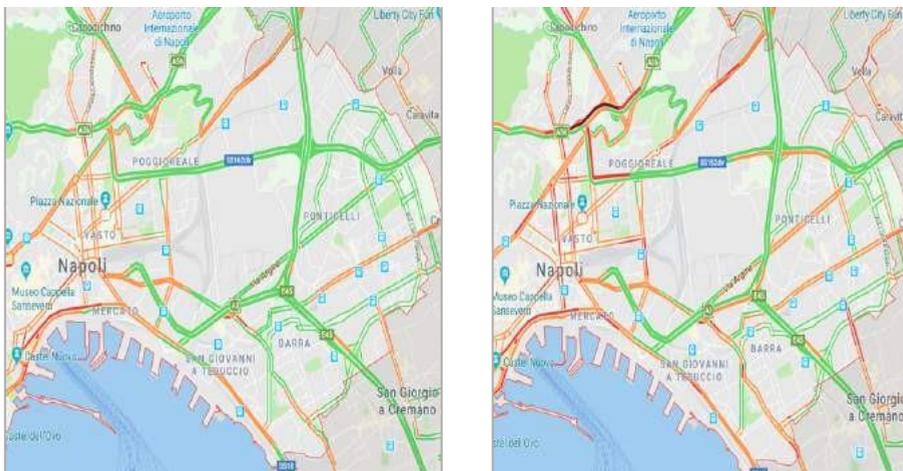


Figura 2.57 - Traffico nel giorno feriale medio ore 16:00 – 18:00 zona Napoli Est.
Fonte: Google Maps.

6. Il quadro normativo

di Paola Gaudio

Università degli Studi del Sannio

Il legislatore ha istituito la ZES al fine di sostituire la politica dell'offerta, caratterizzata da interventi a pioggia su interi comparti o filiere, con una politica basata sui fattori di sviluppo, caratterizzata dall'uso congiunto ed integrato di diversi strumenti nazionali e regionali. In quest'ottica, in particolare, l'introduzione della ZES assume un'importanza fondamentale per il rafforzamento del tessuto industriale, logistico e per l'attrazione di investimenti esteri, anche al fine di incrementare i livelli occupazionali all'interno dell'area in cui la ZES viene istituita.

Il legislatore, in particolare, definisce la ZES come *una zona delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 (art. 4, comma 2 D.L. 20 giugno 2017, n.91).*

Il citato Regolamento, in particolare, prevede che le aree portuali rientrano nella rete globale europea qualora soddisfino almeno uno dei seguenti requisiti:

- a. il volume totale annuo del traffico passeggeri supera lo 0,1% del volume totale annuo del traffico passeggeri di tutti i porti marittimi dell'Unione;
- b. il volume totale annuo delle merci, per le operazioni di carico di merci sia sfuse che non sfuse, supera lo 0,1% del corrispondente volume totale annuo del carico di merci movimentate in tutti i porti marittimi dell'Unione;
- c. il porto marittimo è situato su un'isola e costituisce il solo punto di accesso ad una regione NUTS 3 (ossia il terzo livello dimensionale nella nomenclatura europea delle unità territoriali statistiche, con abitanti compresi tra un limite minimo di 150 mila abitanti e un limite massimo di ottocentomila abitanti, in Italia corrispondente alla dimensione provinciale) nella rete globale;
- d. il porto marittimo è situato in una regione ultraperiferica o periferica, fuori da un raggio di 200 km dal porto più vicino nella rete globale.

Gli Stati membri in ogni caso, sono tenuti a garantire che i porti marittimi siano connessi con linee ferroviarie o strade e, ove possibile, con le vie navigabili interne della rete globale, salvo il caso nel quale limitazioni fisiche impediscano tali connessioni; se sono porti destinati al traffico merci devono, infine, offrire almeno un terminale che sia aperto ad utenti in modo non discriminatorio ed applicare tariffe trasparenti. È, altresì, stabilito che i canali marittimi, i tratti navigabili dei porti e gli estuari colleghino due mari ovvero

permettano di accedere a porti marittimi dal mare e corrispondano almeno alle vie navigabili interne di classe VI.

Sotto il profilo normativo, le ZES sono disciplinate, come detto, dal citato D.L. 20 giugno 2017, n. 91, rubricato “Disposizioni urgenti per la crescita del economica del Mezzogiorno”; dal DPCM del 25 gennaio 2018 che individua i requisiti delle ZES, nonché dal piano di Sviluppo Strategico ZES presentato dalle singole Regioni per la loro istituzione.

Ai sensi dell’art. 3 del DPCM, la ZES, definita ai sensi dell’art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 91/2017, e nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, è identificata mediante l’indicazione puntuale, contenuta nella proposta di istituzione, della denominazione e delle aree interessate. La ZES può ricomprendere anche aree della medesima regione non territorialmente adiacenti, purché presentino un nesso economico funzionale e che comprendano almeno un’Area portuale. Tali aree, tenuto conto anche del volume complessivo di merci in transito, sono anche i porti che non presentano le caratteristiche di cui all’art. 1, lettera c), purché essi presentino una rilevanza strategica per le attività di specializzazione territoriale che si intende rafforzare e dimostrino un nesso economico funzionale con l’Area portuale. Il nesso economico funzionale tra aree non territorialmente adiacenti sussiste qualora vi sia la presenza, o il potenziale sviluppo, di attività economico-produttive, indicate nel Piano di sviluppo strategico o di adeguate infrastrutture di collegamento tra le aree interessate. La ZES è di norma composta da territori quali porti, aree retro portuali, anche di carattere produttivo e aeroportuale, come definiti dalle norme vigenti, piattaforme logistiche e Interporti, non può comprendere zone residenziali.

Per ciascuna regione l’area complessiva destinata alle ZES non può eccedere la superficie complessivamente indicata per la regione stessa nell’allegato 1.

Orbene, dall’analisi della normativa appena richiamata si evincono chiaramente gli obiettivi perseguiti dal legislatore. Appare evidente, infatti, che il citato DPCM, nell’individuare i requisiti necessari per l’istituzione delle ZES, si è discostato rispetto a quanto precedentemente previsto nel D.L. 91/2017, ampliando lo spettro di requisiti necessari.

Non è infatti necessario, ai sensi del citato decreto presidenziale, che all’interno dell’area sia presente un’area portuale così come definita a livello europeo. Ai fini dell’istituzione della ZES, infatti, è sufficiente la presenza di un porto con una rilevanza strategica per le attività di specializzazione territoriale tale da potenziare l’attività economico-imprenditoriale già esistente sul territorio e di attrarre nuovi investimenti, anche esteri. Le Regioni, inoltre, nel formulare il Piano di Sviluppo Strategico necessario per la presentazione della proposta di istituzione della ZES, possono individuare un’area portuale non solo nel caso in cui questa sia già funzionale per le attività economico-produttive della zona, ma anche nel caso in cui lo

sviluppo economico dell'area sia meramente potenziale (seppur adeguatamente teorizzato nel piano di sviluppo strategico). Il legislatore, quindi, offre la possibilità per le Regioni, in qualità di Enti più vicini alle realtà territoriali in cui operano, di scommettere, attraverso l'istituzione della ZES, su aree il cui sviluppo economico è minimo ma che, attraverso agevolazioni, fiscali, finanziarie, amministrative e burocratiche, sono in grado di attrarre investimenti, anche esteri, con notevole vantaggio non solo per l'area stessa ma, potenzialmente, per l'intera Regione.

Orbene, le aziende insediate nell'ambito della ZES possono beneficiare di specifici interventi e di condizioni favorevoli in termini:

- doganali;
- fiscali;
- finanziari;
- amministrativi.

Per le imprese, nuove ovvero già esistenti, che operano nell'area ZES, infatti, sono previsti tempi più celeri per la definizione dei procedimenti amministrativi, soprattutto in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA), di valutazione ambientale strategica (VAS), di autorizzazione integrata ambientale (AIA), nonché in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA) e di autorizzazione paesaggistica (art. 5 D.L. 91/2017).

L'obiettivo perseguito è, sostanzialmente, quello di promuovere lo sviluppo delle imprese già presenti nell'area e di attrarre insediamento di nuove aziende attraverso procedure amministrative e burocratiche sensibilmente semplificate, nonché attraverso la previsione di incentivi fiscali. Le misure di incentivazione, inoltre, sono articolate in modo tale da valorizzare gli investimenti per la digitalizzazione industriale nonché i contratti di sviluppo, per mettere a sistema gli investimenti con le strategie regionali.

Le imprese, nuove ovvero già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES, possono usufruire, in particolare, di diversi tipi di agevolazioni, come procedure semplificate, individuate anche a mezzo protocolli e convenzioni tra amministrazioni locali e statali interessate, regimi procedurali speciali, recanti accelerazione dei termini procedurali ed adempimenti semplificati rispetto a procedure e regimi previsti dalla normativa regolamentare ordinariamente applicabile.

Il legislatore, inoltre, assegna al Comitato di indirizzo, nel rispetto del Piano di Sviluppo Strategico, compiti volti ad assicurare:

- le attività amministrative necessarie a garantire l'insediamento di nuove imprese e la piena operatività delle imprese nella ZES;

- la verifica, nel caso di istanza di cambio di destinazione urbanistica, delle aree private incluse nella ZES, acquisendo la documentazione in caso di trasferimento di proprietà ovvero di costituzione di un diritto reale di godimento sul bene avvenuti nell'anno precedente la data di presentazione della proposta di istituzione della ZES stessa;
- le condizioni di accesso alle infrastrutture esistenti;
- la verifica per ciascuna impresa dell'avvio del programma di attività economiche imprenditoriali o degli investimenti di natura incrementale, e la relativa comunicazione all'Agenzia delle entrate ai fini delle agevolazioni fiscali previste;
- le condizioni per l'accesso e l'utilizzo alle infrastrutture tecniche ed economiche esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico, conformemente a quanto previsto in materia di infrastrutture portuali;
- la verifica che le imprese beneficiarie mantengano la loro attività nell'area ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, e la relativa comunicazione all'Agenzia delle Entrate ai fini dell'adozione degli eventuali provvedimenti di revoca dei benefici concessi e goduti;
- in rispetto del Piano di sviluppo strategico e le iniziative poste in essere per attrarre investitori nazionali ed internazionali nell'area ZES.
Gli operatori privati, quindi, sono tenuti a rispettare non solo i requisiti formali individuati dal legislatore per l'istituzione della ZES ma, al contempo, devono attivarsi onde raggiungere gli obiettivi che il legislatore intende perseguire, pena la perdita dei benefici concessi.

Nell'ambito di ripartizione delle competenze legislative di cui all'art. 117 Costituzione, inoltre, le singole Regioni hanno adottato disposizioni normative con riferimento all'istituzione di Zone economiche speciali.

La Regione Campania, in particolare, con la Legge regionale n. 26/2018, al capo V, rubricato "Disposizioni in materia di zone economiche speciali, sviluppo economico e razionalizzazione della spesa regionale", nel dare attuazione agli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale, ha adottato le misure di liberalizzazione e di semplificazione volte a snellire i procedimenti amministrativi nelle materie di propria competenza legislative, individuando, altresì, meccanismi di monitoraggio e di controllo a garanzia della rapida attuazione degli interventi e della tempestiva realizzazione degli investimenti nelle aree in cui vengono istituite le ZES.

La Regione Campania, in particolare, garantisce alle imprese che operano nell'area ZES, nel rispetto dei vincoli di bilancio costituzionalmente garantiti, la massima riduzione possibile degli oneri istruttori promuovendo, altresì, la

stipula di appositi controlli ed intese con gli Enti pubblici interessati, allo scopo di individuare e regolare eventuali sgravi o incentivi di pertinenza degli Enti stessi, al fine di attrarre investimenti esteri e garantire la prosecuzione delle attività imprenditoriali già esistenti nell'area.

Di particolare interesse, inoltre, è l'art. 11 della Legge regionale n. 26/2018 che, in particolare, disciplina le semplificazioni previste onde favorire ed incentivare l'occupazione.

Il citato articolo, in particolare, prevede che allo scopo di promuovere l'occupazione in Campania, costituisce criterio di premialità per la concessione di agevolazioni, da parte della Regione Campania alle imprese, nel rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato, l'impegno a salvaguardare o ad incrementare il livello occupazionale rispetto al momento della presentazione dell'istanza, per un periodo non inferiore ad un quinquennio o un triennio se piccole medie imprese, in misura proporzionale al valore dell'agevolazione concessa. Ciascun soggetto giuridico svolgente attività d'impresa, percettore di finanziamenti regionali, rendiconta periodicamente alla Regione Campania gli effetti, in termini di sviluppo occupazionale, dei finanziamenti ricevuti.

Il medesimo impegno, compatibilmente con la tipologia di regime adottato, rappresenta un elemento di valutazione per il cofinanziamento regionale nelle iniziative di carattere nazionale.

Gli avvisi per la concessione delle agevolazioni definiscono i termini e le modalità applicative per l'esercizio del potere di revoca nei casi di mancato rispetto dell'impegno a salvaguardare o incrementare i livelli occupazionali da parte dell'impresa beneficiaria, facendo in ogni caso salve le ipotesi di sopraggiunte cause di forza maggiore.

Per le medesime finalità di cui al comma 1, costituisce criterio di premialità per la concessione di agevolazioni da parte della Regione Campania alle imprese, nel rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato, l'avviamento di attività finalizzate a garantire la permanenza, il ripristino ovvero il rinnovamento delle condizioni di vitalità e sostenibilità socio-economica, culturale e ambientale, di qualità urbana, funzionale e prestazionale, nelle aree interne a forte rischio di spopolamento della Regione, quali i Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti.

Dall'analisi della disposizione normativa appena richiamata emerge chiaramente che il legislatore regionale, in linea con gli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale, intende promuovere e garantire l'iniziativa economica privata all'interno delle aree in cui viene istituita una Zona economica speciale, attraverso strumenti agevolativi che tutelino, da un lato, le imprese già esistenti sul territorio, ma che, contemporaneamente, siano in grado di attrarre investimenti esteri, in una prospettiva di crescita economica che possa potenzialmente riguardare l'intera Regione. Allo sviluppo imprenditoriale nei territori regionali, infatti, non può che collegarsi uno sviluppo economico, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro, a vantaggio di tutti i cittadini.

Appare, dunque, evidente che l'intento perseguito del legislatore, come accennato precedentemente, sia anche quello di incentivare l'occupazione attraverso la previsione di agevolazioni (nel rispetto di quanto previsto in materia di aiuti di Stato), che si aggiungano agli sgravi contributivi e fiscali previsti per l'assunzione di determinate categorie di lavoratori (assunzione di giovani under 30, assunzione di giovani laureati che hanno conseguito un punteggio di laurea pari a 110 e lode, assunzioni di disabili, assunzione di lavoratori over 50) che possano diminuire, per l'impresa datrice di lavoro, i costi del lavoro.

Le imprese beneficiarie delle suddette agevolazioni, tuttavia, sono tenute, pena la perdita dei benefici riconosciuti, a salvaguardare e ad incrementare i livelli occupazionali nelle aziende che operano nel territorio della ZES. L'incremento del livello occupazionale deve essere direttamente proporzionato al valore dell'agevolazione riconosciuta e goduta dall'impresa e deve persistere per un quinquennio ovvero un triennio, rispettivamente, per le medio e piccole imprese.

Dall'analisi della normativa, tuttavia, emergono, altresì, alcune criticità che appaiono rilevanti.

Innanzitutto, potrebbe essere inadeguato il lasso di tempo durante il quale l'impresa è tenuta a garantire l'incremento occupazionale. Come detto, infatti, le imprese, sia medie che piccole, sono tenute ad incrementare e salvaguardare il livello occupazionale, rispettivamente, per un periodo non inferiore ad un quinquennio ovvero un triennio decorrente dalla presentazione dell'istanza. Le imprese, tuttavia, attesa la lettera della disciplina richiamata, ben potrebbero incrementare e salvaguardare il livello di occupazione solo per un lasso di tempo limitato rispetto alla durata della ZES, e non salvaguardarlo nei sette anni successivi al completamento dell'investimento oggetto di benefici durante i quali le imprese sono comunque tenute a mantenere l'attività produttiva nella medesima area. Ciò anche in considerazione delle sanzioni previste nel caso di mancato rispetto delle condizioni dalla cui osservazione dipende il riconoscimento delle agevolazioni fiscali e contributive. Il legislatore, infatti, ha espressamente sanzionato il mancato rispetto delle condizioni sottese al riconoscimento delle agevolazioni (ossia il mantenimento nell'area ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto di agevolazioni, conservando uno stato di attività, quindi non in fase di liquidazione o scioglimento) con la perdita dei benefici concessi. Nulla è, invece, espressamente previsto con riferimento ai benefici di cui le imprese hanno già goduto. Ci si riferisce, in particolare, alla possibilità per l'Amministrazione di chiedere la ripetizione dei benefici concessi e di cui l'impresa ha già goduto (ad esempio con riferimento agli sgravi contributivi nel caso di stipula di

contratti di lavoro ovvero al pagamento di alcune imposte come l'IRAP), qualora questa non rispetti le condizioni legislative previste.

Un secondo aspetto su cui possono essere evidenziate delle criticità attiene, inoltre, al modo in cui il livello di occupazione deve essere aumentato. Il legislatore regionale parla, infatti, generalmente di aumento dei livelli di occupazione. Non è, tuttavia, specificato in che modo, ossia attraverso quali forme contrattuali, le imprese devono garantire un aumento dei livelli di occupazione.

Ci si chiede, in particolare, se le agevolazioni nonché gli sgravi fiscali riconosciuti alle imprese che operano nell'area in cui viene istituita una ZES prescindano dalla stipula di contratti di lavoro stabili.

Se, infatti, si riconoscono simili agevolazioni anche nel caso di stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, ovvero di contratti di collaborazione, si potrebbe correre il rischio di aumentare i livelli occupazionali solo a livello formale. Nulla vieterebbe, invero, alle imprese di stipulare, ad esempio, contratti di lavoro a tempo determinato, nei rispetti dei limiti temporali previsti dalla normativa nazionale, con diversi lavoratori. Si configurerebbe, in questo modo, un incremento dell'occupazione salvaguardato, tuttavia, solo formalmente, non creando, quindi, alcuna forma di occupazione stabile.

Ciò sarebbe non solo in contrasto con gli obiettivi perseguiti dal legislatore sia nazionale che europeo (secondo cui è necessario garantire la stabilità del lavoro attraverso la stipula di contratti di lavoro stabili ossia contratti di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato), ma risulta, altresì, in contrasto anche con l'obiettivo che lo stesso legislatore regionale intende perseguire al comma 4 dell'art. 11 Legge regionale 26/2018. Se, infatti, la Regione Campania incoraggia l'avviamento di attività imprenditoriali che possano, anche indirettamente, garantire la permanenza, il ripristino ed il rinnovamento delle aree regionali a forte rischio di spopolamento, appare evidente che un simile obiettivo non possa che essere perseguito solo attraverso la creazione di posti di lavoro stabili che possano indurre i lavoratori a non lasciare quei territori per la ricerca di una nuova occupazione.

7. Le Zes e le agevolazioni fiscali in Italia

di Menita Giusy De Flora e Maria Pia Nastri

Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

L'attuale situazione globale rende le zone economiche speciali (in seguito ZES) un argomento estremamente attuale, data la grande importanza strategica ed economica.

Nelle esperienze di molti Paesi del mondo,³¹ si ricorre sempre più spesso ad incentivi fiscali per stimolare determinate aree geografiche o attività economiche considerate meritevoli. La creazione di una zona economica speciale dovrebbe, infatti, garantire una serie di benefici e vantaggi economici per le imprese che intendono localizzarsi ed operare in quel territorio.

Anche se si tratta di politiche pubbliche finalizzate a promuovere la crescita e lo sviluppo, esse sono state sempre viste con diffidenza dal legislatore italiano perché considerate, non correttamente, derogatrici dei principi di capacità contributiva e di eguaglianza. Ciò ha comportato che l'Italia, fino all'intervento del D.L. n. 91/2017, fosse l'unico Stato (con la Grecia) a non avvalersi di tali strumenti, non beneficiando, quindi, delle loro potenzialità.

Il legislatore italiano non affronta organicamente il tema della qualificazione e natura giuridica degli incentivi, né individua con chiarezza sistematica le differenti categorie e tipologia, limitandosi a disciplinarne solo gli effetti generali sulla determinazione del reddito e, quindi la loro rilevanza fiscale. In altri termini, le agevolazioni non rinviengono nell'ordinamento una specifica definizione normativa o un organico inquadramento giuridico, se non ai fini del trattamento tributario.

Il momento e la modalità di fruizione dei benefici rappresentano i principali elementi di *discrimen* tra le misure che potenzialmente possono essere previste. Considerando, in particolare, le agevolazioni fiscali e quelle finanziarie, le modalità di fruizione sono rappresentate, per le prime, da benefici che si traducono in minori versamenti di tributi all'Erario e che, quindi, si concretizzano solo nelle ipotesi di debenza, attuale o futura, del tributo da parte del soggetto beneficiario; per le agevolazioni finanziarie, invece, da materiali erogazioni di denaro.

Inoltre, può essere considerato un ulteriore fattore differenziante la sterilizzazione degli effetti tributari delle agevolazioni fiscali ai fini dell'imponibilità del maggior reddito da queste generato, in quanto, nelle agevolazioni fiscali, gli effetti tributari vengono sterilizzati attraverso la possibilità, stabilita in forza di legge, di dedurre dall'imponibile un importo pari al beneficio fruito prevedendo, quindi, una sostanziale esenzione ai fini della determinazione della base imponibile. Gli incentivi di carattere finanziario si caratterizzano, invece, per una piena partecipazione alla formazione della base imponibile, anche se con differenti modalità temporali.

Una connotazione che possono assumere le agevolazioni fiscali è il credito di imposta, di cui un soggetto può beneficiarne, in via automatica o previo

³¹Per un'analisi comparata dettagliata delle agevolazioni fiscali, si rinvia al corrispondente paragrafo della presente opera curato dagli stessi autori.

accoglimento di specifica richiesta, a fronte di interventi posti in essere o di spese sostenute che, in forza di legge, vengo ritenute incentivabili da una specifica. Tale agevolazione non risulta solo legata all'avveramento delle condizioni previste, quale causa genetica, dalla norma premiale, ma anche dell'esistenza di correlati debiti tributari da versare all'Erario. Al contrario delle agevolazioni finanziarie, l'impatto fiscale generato dal credito di imposta viene successivamente sterilizzato, per espressa previsione di legge, attraverso una variazione in diminuzione di pari importo del reddito a cui partecipa, in modo da risultare sostanzialmente esente sotto il profilo tributario.

Analizzando la disciplina italiana in tema di ZES, emerge la scelta operata dal legislatore di prevedere organi e meccanismi per dare impulso alla portualità ed all'economia marittima, nonché al miglioramento della logistica e dei trasporti.

In Italia, le ZES nascono con il D.L. 91/2017 a cui ha fatto seguito il D.P.C.M. 25 gennaio 2018, n. 12, che ne ha definito le modalità, la durata ed i benefici.

In relazione agli investimenti effettuati nelle ZES, il credito d'imposta di cui all'articolo 1, commi 98 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 (credito di imposta per investimenti al Sud) è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2020 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro. Tale credito di imposta compete nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 ovvero il 25% per le grandi imprese situate in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna e il 10% per le grandi imprese situate in determinati comuni delle regioni Abruzzo e Molise. La base di commisurazione del credito di imposta è costituita dal costo complessivo sostenuto per l'acquisizione dei beni agevolabili.

Il riconoscimento delle tipologie di agevolazione di cui ai commi 1 e 2 è soggetto al rispetto delle seguenti condizioni:

- le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nell'area ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti;
- le imprese beneficiarie non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento.

Per quanto riguarda la durata della ZES, la stessa non può essere inferiore a sette anni e superiore a quattordici, con possibilità di proroga fino ad un massimo di ulteriori sette anni.

L'Agenzia delle Entrate, con provvedimento del 9 agosto 2019, n. 670294, ha disposto la definizione delle modalità di presentazione della comunicazione per la fruizione del credito di imposta per gli investimenti nelle zone economiche speciali.

In particolare, a partire dal 25 settembre 2019, possono essere presentate le istanze per l'accesso alle agevolazioni esclusivamente in modalità telematica, tramite la procedura informatica disponibile sul sito dell'Agenzia delle Entrate, utilizzando il modello aggiornato e le relative istruzioni di compilazione.

Con il nuovo modello di comunicazione, è possibile presentare la comunicazione per la fruizione non solo del credito di imposta per gli investimenti nelle ZES (art. 5 del D.L. n. 91/2017), ma anche dei crediti di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno (art. 1, commi da 98 a 108, della legge n. 208/2015) e per gli investimenti nei comuni del centro Italia colpiti dal sisma a far data dal 24 agosto 2016 (art. 18-*quater* del D.L. n. 8/2017).

L'invio della comunicazione per fruire del credito d'imposta deve avvenire entro il 31 dicembre 2020.

Il modello per la richiesta di attribuzione del credito d'imposta è composto da: informativa sul trattamento dei dati personali; riquadri contenenti i dati dell'impresa beneficiaria, del rappresentante firmatario della richiesta, del referente da contattare; i dati relativi alla rinuncia al credito o alla rettifica di una precedente comunicazione; dichiarazione sostitutiva di atto notorio; impegni assunti con la sottoscrizione; quadro A, contenente i dati relativi al progetto di investimento ed al credito di imposta; quadro B, riguardante i dati della struttura produttiva; quadro C, in cui è inserito l'elenco dei soggetti sottoposti alla verifica antimafia; quadro D, in cui devono essere indicate le altre agevolazioni concesse o richieste, inclusi gli aiuti *de minimis*, in relazione ai medesimi beni strumentali oggetto della comunicazione.

Il credito d'imposta può essere utilizzato solo in compensazione, esclusivamente attraverso i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate.

Con risoluzione n. 83/E del 2019, l'Agenzia delle Entrate ha istituito i codici tributo 6905 e 6906, per l'utilizzo in compensazione, rispettivamente, del credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno esteso alle imprese localizzate nei comuni colpiti dagli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016, e del credito d'imposta per gli investimenti nelle ZES.

Tra i vantaggi fiscali previsti per le imprese operanti nelle ZES è possibile, in generale, individuare strumenti nazionali cofinanziati con risorse regionali, tra i quali il credito di imposta per investimenti o *bonus* Sud, contratti di sviluppo, gli strumenti previsti dalla legge n. 181/1989, incentivi per l'assunzione dei lavoratori svantaggiati, misure per l'efficienza energetica.

In particolare, il Ministero dello Sviluppo Economico, con il decreto direttoriale 19 aprile 2019, ha definito la procedura di selezione, ammissione e rendicontazione dei progetti di investimento attuati nelle zone assistite della

Campania dalle piccole e medie imprese beneficiarie del credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno.

La legge di stabilità 2016 ha istituito, a decorrere dal 1 gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2019, un *tax credit* a favore delle imprese che acquisiscono beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive localizzate nelle zone assistite di Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo (art. 1, commi 98-108, legge 208/2015, come successivamente modificato dall'art. 7-*quater*, D.L. n. 243/2016).

Il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno è commisurato alla quota di costo complessivo dei beni agevolabili pari, per ciascun progetto di investimento, a 1,5 milioni di euro per le piccole imprese, a 5 milioni di euro per le medie imprese e a 15 milioni di euro per le grandi imprese (Circolare, 3 agosto 2016, n. 34/E).

Possono beneficiare del credito di imposta tutti i soggetti titolari di reddito di impresa, indipendentemente dalla forma giuridica assunta e dalla dimensione. In particolare, sono ammesse le piccole, le medie e le grandi imprese, ai sensi della raccomandazione della Commissione UE n. 2003/361/CE.

L'agevolazione spetta anche agli enti non commerciali con riferimento all'attività commerciale eventualmente esercitata.

Come espressamente previsto dalla norma, l'agevolazione non si applica ai soggetti che operano in determinati settori quali: industria siderurgica, carbonifera, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dei trasporti e delle relative infrastrutture, della produzione e della distribuzione di energia e delle infrastrutture energetiche, nonché ai settori creditizio, finanziario e assicurativo.

A tal riguardo, l'Agenzia delle Entrate (Circolare, 3 agosto 2016, n. 34/E) specifica che ai fini dell'individuazione del settore di appartenenza si tiene conto del codice attività, compreso nella tabella ATECO 2007, indicato nel modello di comunicazione approvato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 24 marzo 2016, riferibile alla struttura produttiva presso la quale è realizzato l'investimento oggetto dell'agevolazione richiesta.

Sono inoltre escluse le imprese in difficoltà come definite dagli "Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà" di cui alla comunicazione della Commissione europea 2014/C 249/01 del 31 luglio 2014.

Come in precedenza anticipato, il credito d'imposta spetta per l'acquisizione di beni strumentali nuovi, facenti parte di un progetto di investimento iniziale, destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite della Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), e nelle zone assistite delle regioni Molise, Sardegna

e Abruzzo ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE. In particolare, le grandi imprese che effettuano investimenti in Molise, Sardegna e Abruzzo, esclusivamente nelle zone ammissibili agli aiuti a finalità regionale ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3 lett. c), del TFUE, possono accedere al credito solo a fronte di un "investimento iniziale a favore di una nuova attività economica nella zona interessata".

Ai sensi dell'art. 2 punto 51) del Regolamento UE n. 651/2014, per "investimento iniziale a favore di una nuova attività economica" si intende:

- a) un investimento in attivi materiali e immateriali relativo alla creazione di un nuovo stabilimento o alla diversificazione delle attività di uno stabilimento, a condizione che le nuove attività non siano uguali o simili a quelle svolte precedentemente nello stabilimento;
- b) l'acquisizione di attivi appartenenti a uno stabilimento che sia stato chiuso o che sarebbe stato chiuso senza tale acquisizione e sia acquistato da un investitore che non ha relazioni con il venditore, a condizione che le nuove attività che verranno svolte utilizzando gli attivi acquisiti non siano uguali o simili a quelle svolte nello stabilimento prima dell'acquisizione.

Come precisato dall'Amministrazione finanziaria (Circolare, 3 agosto 2016, n. 34/E), per struttura produttiva si intende ogni singola unità locale o stabilimento ubicato nelle aree territoriali ammissibili in cui il beneficiario esercita l'attività d'impresa. L'Amministrazione finanziaria specifica che può trattarsi di:

- un autonomo ramo di azienda, inteso come un insieme coordinato di beni materiali, immateriali e risorse umane precisamente identificabili ed esclusivamente ad esso attribuibili, dotato di autonomia decisionale come centro di costo e di profitto, idoneo allo svolgimento di un'attività consistente nella produzione di un output specifico indirizzato al mercato.
- un'autonoma diramazione territoriale dell'azienda ovvero una mera linea di produzione o un reparto, pur dotato di autonomia organizzativa, purché costituisca di per sé un centro autonomo di imputazione di costi e non rappresenti parte integrante del processo produttivo dell'unità locale situata nello stesso territorio comunale ovvero nel medesimo perimetro aziendale.

Sono agevolabili gli investimenti relativi all'acquisto, anche mediante contratto di locazione finanziaria, di macchinari, impianti e attrezzature varie relativi alla creazione di un nuovo stabilimento, all'ampliamento della capacità di uno stabilimento esistente, alla diversificazione della produzione di uno stabilimento per ottenere prodotti mai fabbricati precedentemente e ad un cambiamento fondamentale del processo produttivo complessivo di uno stabilimento esistente.

Con riferimento alle modalità di effettuazione degli investimenti, in assenza di ulteriori precisazioni da parte della norma, l'Amministrazione finanziaria ritiene che l'agevolazione spetti anche per l'acquisto dei beni da terzi, nonché per la realizzazione degli stessi in economia o mediante contratto di appalto.

I beni oggetto di investimento devono essere strumentali. La strumentalità del bene deve essere verificata rispetto all'attività esercitata dall'impresa beneficiaria. I beni, quindi, devono essere di uso durevole ed idonei ad essere impiegati come strumenti di produzione all'interno del processo produttivo dell'impresa.

Sono, quindi, esclusi i beni autonomamente destinati alla vendita (beni merce), nonché quelli trasformati o assemblati per l'ottenimento di prodotti destinati alla vendita.

Inoltre, i beni devono essere nuovi. Sono, quindi, esclusi tutti i beni già utilizzati indipendentemente dal fatto che il cedente non sia né il produttore né il rivenditore.

In caso di beni complessi, qualora alla loro realizzazione abbiano concorso anche beni usati, il requisito della novità sussiste se il costo dei beni usati utilizzati per la loro realizzazione non sia stato prevalente rispetto a quello complessivamente sostenuto. Nel caso in cui il bene complesso, che incorpora anche un bene usato, sia stato acquistato a titolo derivativo da terzi, il cedente dovrà attestare che il costo del bene usato non è di prevalente entità rispetto al costo complessivo.

Il credito d'imposta è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni agevolabili, eccedente gli ammortamenti dedotti nel periodo d'imposta, relativi alle medesime categorie dei beni d'investimento della stessa struttura produttiva, ad esclusione degli ammortamenti dei beni che formano oggetto dell'investimento agevolato.

L'ammontare dell'investimento lordo ammissibile all'agevolazione è dato, per ciascun periodo agevolato e per ciascuna struttura produttiva, dal costo complessivo delle acquisizioni di macchinari, impianti e attrezzature varie ammissibili.

Ai fini della determinazione dell'investimento netto su cui calcolare il credito d'imposta, l'investimento lordo deve essere decurtato degli ammortamenti fiscali dedotti nel periodo di imposta (ad eccezione di quelli dedotti in applicazione del super ammortamento) relativi ai medesimi beni appartenenti alla struttura produttiva nella quale si effettua il nuovo investimento (per medesimi beni devono intendersi i beni strumentali rientranti nelle categorie di impianti, macchinari e/o attrezzature).

Tuttavia, nel calcolo dell'investimento ammissibile non rilevano gli ammortamenti dei beni che formano oggetto dell'investimento agevolato, che, pertanto, non devono essere sottratti dall'importo complessivo dell'investimento lordo.

Per gli investimenti effettuati mediante contratti di locazione finanziaria, rileva, ai fini del calcolo dell'agevolazione, il costo sostenuto dal locatore per

l'acquisto dei beni. In tal caso, il costo non comprende le eventuali spese di manutenzione, mentre nessuna rilevanza può essere attribuita al prezzo di riscatto ed al canone periodico pagato dall'impresa.

Al valore dell'investimento netto agevolabile, per la determinazione della misura del credito spettante devono essere applicate le percentuali di aiuto previste dalla norma pari al 20% per le piccole imprese, al 15% per le medie imprese e al 10% per le grandi imprese.

Sono considerate piccole imprese quelle che contestualmente hanno meno di 50 occupati e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro.

Sono medie imprese, invece, quelle che contestualmente hanno meno di 250 occupati e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro. Tutte le altre sono considerate grandi imprese.

Il valore degli investimenti realizzati in ciascun periodo agevolato deve essere determinato secondo i criteri ordinari per l'individuazione del costo dei beni rilevante ai fini fiscali previsti dall'art. 110, comma 1, lettere a) e b), del TUIR, indipendentemente dalle modalità (ordinarie, forfetarie, sostitutive) di determinazione del reddito da parte del contribuente.

Non rileva, ai fini della determinazione del valore degli investimenti su cui calcolare il credito di imposta, il super ammortamento di cui all'articolo 1, commi da 91 a 94, della legge di Stabilità 2016.

Le imprese interessate devono presentare, a partire dal 30 giugno 2016 e fino al 31 dicembre 2019, esclusivamente in via telematica, la comunicazione per la fruizione del credito d'imposta per gli investimenti nel mezzogiorno. Il beneficiario può utilizzare il credito solo in compensazione, che può essere esercitata a partire dal quinto giorno successivo alla data di rilascio della ricevuta attestante la fruibilità del credito (Il credito di imposta deve essere indicato nel quadro RU del modello di dichiarazione relativo al periodo di imposta nel corso del quale il credito stesso è maturato (ossia, il periodo di imposta in cui sono stati realizzati gli investimenti agevolati), nonché nel quadro RU dei modelli di dichiarazione relativi ai periodi di imposta nel corso dei quali il credito viene utilizzato in compensazione). L'ammontare del credito utilizzato in compensazione, anche in più soluzioni, non può eccedere l'importo risultante dalla ricevuta dell'Agenzia delle Entrate. I beneficiari potranno utilizzare esclusivamente il credito di imposta maturato, ossia il credito di imposta relativo agli investimenti già realizzati al momento della compensazione.

Tale credito di imposta è da considerarsi rilevante ai fini fiscali. Ciò comporta, tra l'altro, che il credito in analisi è da considerarsi, ai fini IRPEF, IRES e IRAP, come contributo tassabile. L'intervento previsto dalla legge 15 maggio

1989, n. 181, è finalizzato al rilancio delle attività industriali, alla salvaguardia dei livelli occupazionali, al sostegno dei programmi di investimento ed allo sviluppo imprenditoriale delle aree colpite da crisi industriale e di settore

La riforma della disciplina degli interventi di reindustrializzazione delle aree di crisi, di cui all'art. 27 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, ha previsto l'applicazione del regime di aiuto di cui alla legge n. 181/1989 sia nelle aree di crisi complessa, sia nelle situazioni di crisi industriali diverse da quelle complesse che presentano, comunque, impatto significativo sullo sviluppo dei territori interessati e sull'occupazione (aree di crisi non complessa).

Con D.M. 7 dicembre 2017, si è provveduto ad adeguare il D.M. 9 giugno 2015 alle nuove disposizioni europee in materia di delocalizzazione introdotte dal Regolamento UE n. 1084/2017, che modifica il Regolamento UE n. 651/2014.

Inoltre, con D.M. 30 agosto 2019, sono stati stabiliti i termini, le modalità e le procedure per la presentazione delle domande di accesso, nonché i criteri di selezione e valutazione per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore di programmi di investimento finalizzati alla riqualificazione delle aree di crisi industriali, in sostituzione della disciplina attuativa recata dal D.M. 9 giugno 2015 ed ai sensi dell'art. 29, commi 3 e 4, del D.L. 30 aprile 2019, n. 34.

I beneficiari delle agevolazioni sono le imprese costituite in forma di società di capitali, le società cooperative e le società consortili.

Si finanziano le iniziative che prevedano la realizzazione di programmi di investimento produttivo e/o programmi di investimento per la tutela ambientale, eventualmente completati da progetti per l'innovazione dell'organizzazione, con spese ammissibili non inferiori a 1,5 milioni di euro; nonché quelle che comportino un incremento degli addetti dell'unità produttiva oggetto del programma di investimento.

Le agevolazioni sono concesse nella forma del contributo in conto impianti, dell'eventuale contributo diretto alla spesa e del finanziamento agevolato, alle condizioni ed entro i limiti delle intensità massime di aiuto previste dal Regolamento UE n. 651/2014 (c.d. Regolamento GBER). Il finanziamento agevolato concedibile è pari al 50% degli investimenti ammissibili. Il contributo in conto impianti e l'eventuale contributo diretto alla spesa sono complessivamente di importo non inferiore al 3% della spesa ammissibile. Il loro importo complessivo massimo è determinato, in relazione all'ammontare del finanziamento agevolato, nei limiti delle intensità massime di aiuto previste dal Regolamento GBER.

Gli adempimenti tecnici ed amministrativi riguardanti l'istruttoria delle domande, la concessione e l'erogazione delle agevolazioni sono affidati al Soggetto gestore Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa, al quale vanno indirizzate le domande di accesso alle agevolazioni.

Correlativamente, esistono strumenti di diretta competenza regionale, tra i quali assumono particolare importanza le agevolazioni per la riduzione degli oneri IRAP.

Per poter comprendere i benefici di tale misura, si considerino i dati IRAP in Italia relativo all'anno 2018. Di seguito, si riportano i dati schematizzati.

SOGGETTI INTERESSATI	ALiquOTA ORDINARIA
Abruzzo*	4,82%
Basilicata*	3,90%
Calabria*	4,82%
Campania*	4,97%
Emilia Romagna	3,90%
Friuli Venezia Giulia	3,90%
Lazio	4,82%
Liguria	3,90%
Lombardia	3,90%
Marche	4,73%
Molise*	4,82%
Piemonte	3,90%
Puglia*	4,82%
Sardegna*	2,93%
Sicilia*	4,82%
Toscana	3,90%
Umbria	3,90%
Valle D'aosta	3,90%
Veneto	3,90%
Provincia Di Bolzano	2,68%
Provincia Di Trento	2,68%

Note: * Regioni di interesse per le ZES

Tabella 2.29 – *Irap in Italia.*

Fonte tabella: *elaborazione propria.*

L'art. 40 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, aveva previsto, in considerazione della particolarità della situazione economica del Sud, che alcune Regioni avrebbero potuto, con propria legge, modificare le aliquote IRAP, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, deduzioni e detrazioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive. Questa facoltà era condizionata al rispetto della normativa europea e della giurisprudenza della Corte di Giustizia, così come all'emissione di un decreto ministeriale diretto ad individuare il periodo di imposta a partire dal quale le Regioni interessate avrebbero potuto esercitare tale prerogativa.

In realtà, l'art. 16, comma 3, del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, già attribuiva a tutte le Regioni la possibilità di effettuare variazioni dell'aliquota IRAP fino ad un massimo di un punto percentuale, differenziando tale variazione per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

Si tratta, quindi, di una misura coerente con il quadro legislativo nazionale ed europeo, sempreché gli effetti finanziari derivanti dalla concessione dell'agevolazione rimangano ad esclusivo carico del bilancio regionale e, conseguentemente, il minor gettito non venga compensato da un trasferimento statale.

Si ritiene, pertanto, che la misura debba essere valutata positivamente, dato che le imprese che si insediano nella zona economica speciale potranno godere di uno strumento che riduce l'impatto sulla loro capacità contributiva e, quindi, sul loro reddito.

Si considera, tuttavia, che la misura sia applicata, non attraverso la concessione di un contributo, come previsto dall'art. 1, comma 60, della legge regionale 31 marzo 2017, ma attraverso una riduzione dell'imposta, per evitare gli effetti che ne deriverebbero sulla determinazione della base imponibile del tributo in analisi (ed anche dell'IRES), nonché i costi di gestione che si dovrebbero sopportare se venisse adottata tale forma di incentivo.

L'inclusione nell'imponibile IRAP dei contributi erogati in base a norme di legge è stata oggetto di un acceso dibattito dottrinale giurisprudenziale sin dall'entrata in vigore dell'imposta che si è placato solo con la legge n. 289/2002.

L'art. 11 del d.lgs. n. 446/1997, così come sostituito dal d.lgs. n. 606/1999 in materia di disposizioni comuni per la determinazione del valore della produzione (riferimento normativo vigente dal 1999 per l'assoggettabilità dei contributi alla base imponibile IRAP) prevede che «ai fini della determinazione della base imponibile (...) concorrono (...) i contributi erogati a norma di legge con esclusione di quelli correlati a componenti negativi non ammessi in deduzione».

Nel primo periodo di applicazione dell'IRAP, prevaleva l'orientamento che sembrava far dipendere l'imponibilità di tali contributi dalla loro classificazione tra i componenti positivi ordinari del Conto Economico.

Successivamente, con decorrenza dal 1999, è intervenuta la modifica apportata al d.lgs. n. 446/1997 dal d.lgs. n. 176/1999 per effetto della quale si è stabilito che "in ogni caso" i contributi concorrono alla formazione della base imponibile IRAP.

Gli obiettivi che si intendeva perseguire attraverso tale intervento sono rilevati nella stessa Relazione al d.lgs. n. 176/1999, dove viene chiarito che la *ratio* è quella di assicurare, in coerenza con il presupposto del tributo, la corretta

determinazione del valore della produzione per i soggetti che operano sul mercato a prezzo sussidiario.

Concorrono, pertanto, alla formazione della base imponibile IRAP, in virtù della succitata Relazione, anche i contributi “esclusi da tassazione ai fini delle imposte sui redditi” (Tale orientamento è sempre stato sostenuto dall’Amministrazione finanziaria. V., per esempio, Circolare, 26 luglio 2000, n. 148/E). Si tratta, tuttavia, di un orientamento non sempre condiviso dalla giurisprudenza che ha interpretato diversamente le modifiche apportate al d.lgs. n. 446/1997 dal d.lgs. n. 506/1999 con le quali si è proceduto a riformulare l’art. 11 ed a scinderlo negli articoli 11 e 11-*bis*.

L’art. 11-*bis* prevede che «i componenti positivi e negativi che concorrono alla formazione del valore della produzione (...) si assumono apportando ad essi le variazioni in aumento o in diminuzione previste ai fini delle imposte sui redditi».

L’art. 11 deve essere, tuttavia, coordinato con quanto disposto dal d.l. n. 209/2002, convertito nella legge n. 265/2002, che ha apportato alcune variazioni al trattamento fiscale dei contributi in conto esercizio ai fini IRAP.

Una parte della giurisprudenza aveva ritenuto di far prevalere, infatti, il principio generale sottostante all’applicazione dell’IRAP contenuto nell’art. 11-*bis*, secondo cui i componenti negativi e positivi rilevanti ai fini del tributo devono essere assunti tenendo conto delle variazioni derivanti dall’applicazione della normativa sulle imposte sui redditi, rispetto alla disposizione di cui all’art. 11 del d.lgs. n. 446/1997 che assoggetta, in ogni caso, i contributi erogati a norma di legge.

L’intervento attuato dal d.lgs. n. 596/1999 deve considerarsi come una rivisitazione formale della norma, come conferma la stessa Relazione che accompagna il decreto, non prevedendo un cambiamento nel trattamento dei contributi in analisi, né delle conseguenze sul gettito derivante da una modifica di tale portata. L’intervento del legislatore, attuato con l’art. 5, comma 3 della legge n. 289/2000, ha, quindi, definito in maniera puntuale (*Contra* Risoluzione, 12 agosto 2003, n. 176) il trattamento ai fini IRAP dei contributi, stabilendo che gli stessi, erogati in base a norma di legge, rilevano ai fini della determinazione della base imponibile IRAP che viene, quindi, ad incrementarsi a prescindere dal trattamento riservato ai contributi ai fini delle imposte sui redditi.

Tale principio è confermato dalla stessa Agenzia delle Entrate (Circolare, 5 aprile 2005, n. 3), che richiama la norma di interpretazione autentica dell’art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 446/1997, riguardante la disciplina dei tributi erogati in forza di legge. Tale disposizione, contenuta nell’art. 3, comma 2-*quinquies*, del d.l. n. 209/2002, afferma, con effetto retroattivo, la concorrenza alla base

imponibile IRAP dei contributi erogati a norma di legge, anche qualora sia prevista l'esclusione dalla base imponibile delle imposte sui redditi.

Tale principio generale trova eccezione nella circostanza in cui i contributi siano correlati a componenti negativi non ammessi in deduzione o quando la legge istitutiva del tributo ed altre norme speciali, prevedano espressamente l'esonero.

Si ritiene, inoltre, di valutare la possibilità di aumentare il numero dei periodi di imposta per i quali viene concessa la suddetta misura. In particolare, la misura è attualmente prevista per 3 periodi di imposta: si potrebbe elevare a 5 periodi, così come previsto nella proposta di legge n. 1149, presentata il 10 settembre 2018 ed assegnata alla Commissione Finanze in sede referente il 9 aprile 2019, che prevede all'art. 2 "*Modifiche alla disciplina fiscale nelle zone economiche speciali – ZES*", comma 1, quanto segue: «1. All'articolo 5 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

«4-bis. Nelle ZES costituite ai sensi dell'articolo 4, a decorrere dal 1° gennaio 2019, le nuove imprese che avviano una nuova attività economica possono fruire delle seguenti agevolazioni, nei limiti delle risorse stabilite: (...)

b) riduzione del 50 per cento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per i primi cinque periodi di imposta (...).

Si ritiene che l'obiettivo che si dovrebbe, in ogni caso, perseguire sia l'azzeramento di tale tributo.

Le stesse considerazioni possono applicarsi per le esenzioni previste per i tributi locali, quali IMU, TASI e TARI, limitatamente alla quota di pertinenza comunale per possesso di beni immobili ricadenti nel perimetro della ZES, ed alla quota destinata ai Comuni, per possesso e detenzione, a qualsiasi titolo, di aree e fabbricati edificabili ricadenti nel perimetro della ZES.

Si perviene ad un'analoga valutazione positiva e coerente con l'impianto normativo nazionale e sovranazionale per gli aiuti alla ricerca, allo sviluppo ed all'innovazione, che rivestono un'importanza particolare per le imprese date le difficoltà che possono incontrare nell'accedere a nuovi sviluppi tecnologici, al trasferimento di tecnologia o al personale altamente qualificato

Maggiori complessità si pongono, invece, in relazione all'IRES, nella misura in cui si preveda un'esenzione o, comunque, una riduzione di aliquota per le imprese localizzate nella zona economica speciale che, invece, sembra essere una possibilità prevista in altri ordinamenti, come emerge dall'analisi comparata in precedenza evidenziata.

L'IRES è, infatti, un'imposta erariale, in relazione alla quale le Regioni non possono esercitare nessuna potestà propria, neanche in termini di applicazione di eventuali addizionali.

Ne deriva che una misura di esenzione, totale o parziale, da tale imposta, dovrebbe essere introdotta attraverso una norma statale.

In altri termini, si tratta di un'agevolazione che incide su tributi erariali, per i quali le Regioni non hanno competenza normativa in materia.

L'introduzione di una agevolazione non comporta soltanto la restrizione dell'ambito di applicazione di una norma tributaria, ma anche la normazione in una materia da un punto di vista tributario. Non può, quindi, introdursi un'agevolazione in favore di un'attività o di una categoria di soggetti se non si ha il controllo sulle norme che regalano l'attività o alle quali sottoposta la categoria di soggetti. Pertanto, l'introduzione di un'agevolazione in merito ad una determinata materia presuppone che l'Ente che intende concedere l'agevolazione stessa abbia competenza normativa sulla materia secondo la ripartizione contenuta nell'art. 117 della Costituzione.

Tuttavia, una norma statale che esoneri le imprese regionali dall'IRES darebbe luogo ad un'evidente ipotesi di selettività geografica, poiché si introdurrebbe una misura fiscale la cui efficacia sarebbe limitata sola ad una determinata area.

In ogni caso, si è riscontrato che la succitata proposta di legge n. 1149, presentata il 10 settembre 2018 ed assegnata alla Commissione Finanze in sede referente il 9 aprile 2019, prevede all'art. 2, comma 1, oltre a quanto in precedenza evidenziato, anche quanto segue:

«1. All'articolo 5 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

(...)

«4-bis. Nelle ZES costituite ai sensi dell'articolo 4, a decorrere dal 1° gennaio 2019, le nuove imprese che avviano una nuova attività economica possono fruire delle seguenti agevolazioni, nei limiti delle risorse stabilite:

a) riduzione del 50 per cento dell'imposta sul reddito delle società (IRES) per i primi cinque periodi di imposta (...).».

Inoltre, si ritiene che sia necessario valutare con maggiore ponderazione la conformità ai principi costituzionali ed alla normativa europea della previsione che prevede all'art. 2, comma 1, della succitata proposta di legge, quanto segue:

«1. All'articolo 5 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

(...)

«4-ter. Per le imprese già presenti nelle ZES le agevolazioni fiscali applicabili, a decorrere dal 1° gennaio 2019, sono quelle di cui al comma 4-bis, ridotte della metà».

Nel decreto semplificazioni D.L. 135/2018, convertito con l'approvazione della legge dell'11 febbraio 2019, n. 12, è prevista, tra le agevolazioni, la possibilità di istituire delle zone doganali intercluse che potranno offrire alle imprese la possibilità di poter sfruttare la sospensione dell'IVA e dei dazi doganali sulle merci che saranno stoccate in queste zone.

Le suddette zone franche doganali potranno, quindi, diventare la porta delle merci provenienti dai Paesi terzi verso Paesi dell'Unione Europea.

Si ritiene, quindi, opportuno realizzare un approfondimento sull'IVA nel contesto marittimo.

Ai fini IVA, il settore dei servizi marittimi non è disciplinato da un regime speciale, come avviene per altri importanti settori, quali, per esempio, quello dei beni di occasione e degli oggetti di arte, collezione o antiquariato.

L'art. 4 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, dopo aver definito "esercizio di imprese" l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività commerciali (di cui all'art. 2195 del codice civile) o agricole (di cui all'art. 2135 del codice civile), anche se non organizzate in forma di impresa, e l'esercizio di attività dirette alla prestazione di servizi che non rientrano nell'art. 2195 del codice civile, ove organizzate in forma di impresa, statuisce che «Si considerano in ogni caso effettuate nell'esercizio di imprese (...)», tra le altre, «le cessioni di beni e le prestazioni di servizi fatte da altri enti pubblici e privati, compresi i consorzi (...) che abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole».

Per gli enti che non abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole, «si considerano effettuate nell'esercizio di imprese soltanto le cessioni di beni e le prestazioni di servizi fatte nell'esercizio di attività commerciali o agricole», oltre che, per presunzione assoluta, sono considerate in ogni caso commerciali "ancorché esercitate da enti pubblici" una serie di attività elencate nel comma 5 del succitato art. 4 del D.P.R. n. 633/1972.

Ne deriva che non è soggetto ad IVA un ente pubblico che esercita esclusivamente "funzioni statali", poiché difetta, in capo allo stesso, la soggettività passiva ai sensi del succitato tributo, salva l'ipotesi dello svolgimento di determinate attività, considerate, in ogni caso, commerciali ai fini IVA.

Considerando nel dettaglio i porti italiani, è possibile osservare che coesistono aspetti pubblici e commerciali: accanto a funzioni di chiara connotazione pubblica (come la predisposizione del piano regolatore portuale, l'aggiudicazione delle concessioni e il controllo generale dell'operatività portuale), le Autorità portuali svolgono, infatti, anche funzioni di carattere economico ed imprenditoriale, come curare la promozione generale del porto, partecipare alla ricerca di nuovi traffici, gestire le aree in modo ottimale.

La soluzione del problema concernente l'assoggettabilità delle entrate delle Autorità portuali ai tributi si ricollega alla natura giuridica delle suddette Autorità, per cui è necessario statuire preliminarmente se le stesse debbano essere considerate come enti pubblici economici ovvero enti pubblici non economici. In realtà, il problema non deve essere affrontato solo in tali termini, poiché è vero che la natura di ente pubblico economico implica la soggezione alle imposte (in assenza di esplicite disposizioni di esenzione), ma anche gli enti pubblici non economici possono essere soggetti passivi del tributo a seconda del tipo di attività che essi svolgono: infatti, è solo per le attività autoritative che è prevista l'esenzione e non anche per lo svolgimento di attività commerciali.

In ogni caso, la natura giuridica delle Autorità portuali non è una questione meramente terminologica, perché, dal carattere di ente pubblico non economico, scaturiscono una serie di rilevanti conseguenze circa il regime fiscale delle suddette Autorità, come, per esempio, la non imponibilità dei canoni concessori ai fini IVA e la loro soggezione alla sola imposta proporzionale di registro.

È altresì necessario considerare la tutela dell'ambiente e, pertanto, si ritiene che, oltre alle agevolazioni per investimenti in efficienza energetica e produzione di energia da fonti rinnovabili, si potrebbe applicare alle ZES anche il credito di imposta previsto a favore delle imprese sottoscrittrici di accordi di programma volti a favorire la bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati di interesse nazionale e la loro riconversione industriale che si applica anche per il rilancio delle aree portuali.

Infine, un ruolo particolare deve essere concesso ai contributi ed incentivi per l'intermodalità, ossia al "ferro bonus" ed al "mare bonus", perché, in un'economia industriale digitale, il fattore discriminante le scelte del luogo di localizzazione della produzione è proprio la presenza di nodi logistici, oltre che tecnologici.

Il Piano Strategico Nazionale per la Portualità e la Logistica, partendo da una ricognizione delle infrastrutture e dei servizi esistenti, ha posto al centro della strategia di rilancio della logistica in Italia il sistema portuale nazionale.

Data la centralità dei porti, si ritiene, quindi, opportuno considerare di ampliare il raggio di competitività del sistema portuale, attraverso la previsione di efficienti servizi intermodali ed affiancando alle infrastrutture (anche) ferroviarie la realizzazione di retro porti, per favorire la costruzione di efficaci network di collegamenti.

Il progetto delle ZES deve, quindi, essere affiancato da un porto efficiente ed efficace con terminali di eccellenza, interporti ed aree retroportuali ben strutturati, da un sistema logistico adeguatamente sviluppato ed, ovviamente, da opportuni incentivi fiscali.

Appositi strumenti di sostegno dell'intermodalità sono proprio il mare bonus ed il ferro bonus in precedenza citati.

Il mare bonus rappresenta un importante contributo per l'avvio e la realizzazione di nuovi servizi marittimi per il trasporto combinato delle merci o il miglioramento dei servizi su rotte esistenti, in arrivo ed in partenza da porti situati in Italia o negli Stati membri dell'Unione Europea o dello Spazio Economico Europeo. Si configura come un meccanismo di incentivazione variabile, che, oltre ad avere dei benefici diretti (per le imprese armatrici), presenta anche dei benefici indiretti, attraverso un meccanismo di ribaltamento dell'incentivo percepito dall'armatore.

Particolarmente interessante è, come anticipato, anche il ferro bonus che rappresenta un contributo per i servizi di trasporto ferroviario intermodale e trasbordato in arrivo ed in partenza da nodi logistici o portuali in Italia, al fine di sostenere il completo sviluppo del sistema di trasporto intermodale. Tale contributo prevede le stesse caratteristiche in termini di natura del meccanismo e di beneficiari previsti per il mare bonus.

Si segnala altresì che un'interessante iniziativa riguarda la possibilità di prevedere incentivi sotto forma di sconti sul canone di concessione per i terminalisti che conferiscono merce su treno o utilizzano terminal ferroviari.

In relazione al mare bonus, si evidenzia che potrebbe essere più efficiente un sistema che, invece di prevedere come beneficiario diretto l'armatore, leghi l'incentivo direttamente alla merce. In altri termini, l'incentivo dovrebbe essere rivolto all'autotrasportatore che decide di utilizzare il trasporto via mare o al soggetto che materialmente spedisce la merce. Ciò permetterebbe di evitare che le navi viaggino non completamente piene, dato che il mare bonus è essenzialmente corrisposto in base alla linea percorsa dalla nave piuttosto che al singolo tragitto effettuato dalla merce.

Analoghe considerazioni si potrebbero sostenere per il ferro bonus, nel senso che l'incentivo dovrebbe essere corrisposto al soggetto che decide di caricare il semirimorchio sul treno. Ciò è, ovviamente, subordinato alla disponibilità di mezzi per realizzare tale operazione.

In ogni caso, si tratta di strumenti efficaci che devono essere rafforzati, non solo prevedendo una modifica del beneficiario dell'incentivo nei termini in precedenza esposti, ma rendendo sistematici ed erogabili ogni anno i suddetti incentivi.

Dalle considerazioni svolte, emerge che l'analisi degli strumenti agevolativi è estremamente rilevante, poiché ciò determina un rafforzamento della base produttiva regionale esistente, attraverso l'incremento del livello di competitività e l'innovazione, nonché l'attrazione di nuove imprese.

Si percepisce, quindi, il ruolo di un'attenta valutazione ed implementazione degli strumenti fiscali che possono modificare, riducendo o addirittura eliminando, il carico fiscale dei soggetti che operino nelle zone economiche speciali.

La finalità della previsione di agevolazioni fiscali è quella di realizzare una politica basata su fattori di sviluppo che utilizzino sia strumenti regionali, sia nazionali, nel rispetto, ovviamente, dei vincoli nazionali e di quelli che provengono dall'ordinamento europeo ed internazionale.

Una delle ipotesi per migliorare un sistema è quella di prevedere che gli incentivi fiscali siano condizionati dal luogo in cui l'investimento viene realizzato, dalle sue caratteristiche e dalla qualità dei posti di lavoro creati. I vari strumenti agevolativi dovranno, quindi, essere valutati considerando l'impatto nelle zone economiche speciali in termini di incremento della ricerca e dell'innovazione, oltre che della competitività e dell'occupazione.

8. Semplificazioni burocratiche, normative ed amministrative in Italia e in Campania

di Carla Bianchi e Maria Pia Nastri

Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

8.1 Le ZES quali «zone franche di seconda generazione»

L'apporto che l'istituto delle Zone economiche speciali (ZES) può offrire, per favorire la crescita nel settore economico ed industriale, è significativo.

Le potenzialità di tale strumento, soprattutto in termini di attrazione di investimenti esteri, sono emerse chiaramente dall'esperienza maturata in taluni Paesi dell'Unione Europea.

L'istituzione di una zona economica speciale in una economia come quella Campana rappresenta, pertanto, una opportunità unica per rilanciare il territorio. Essa può fungere, invero, da area strategica per l'intero Mezzogiorno.

Dal punto di vista concettuale, le ZES, secondo la definizione fornita dall'art. 4 del decreto legge n. 91/2017, sono quelle zone geograficamente delimitate e chiaramente identificate, situate entro i confini dello Stato, comprendenti almeno una area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete transeuropea dei trasporti.

Si tratta di aree geografiche nelle quali si applica una legislazione economica diversa da quella del resto del Paese e in cui sono previsti incentivi speciali a beneficio delle imprese attraverso strumenti di agevolazione fiscale o semplificazioni di tipo amministrativo.

Le ZES, proprio in virtù di tali caratteristiche, sono riconducibili alla categoria delle «zone franche di seconda generazione»: esse rappresentano il frutto dell'evoluzione giuridica e strutturale dell'istituto originario della c.d. «zona franca classica» che, da un ambito esclusivamente doganale, si è gradualmente arricchito di ulteriori connotazioni.

In particolare, l'elemento di specificità costituente il valore aggiunto offerto dalle ZES rispetto alle zone franche classiche è rappresentato essenzialmente dalla previsione di agevolazioni di natura amministrativa per le imprese ivi già operanti e per quelle che vi si insedieranno.

L'ampia gamma di incentivi previsti all'interno di tali aree fa correttamente parlare delle ZES come veri e propri "poli di crescita" (growth poles): la previsione di strumenti ed agevolazioni - che agiscono in un regime derogatorio rispetto a quello vigente per le ordinarie politiche nazionali - contribuisce certamente ad aumentare la capacità attrattiva del territorio rispetto alle scelte degli investitori.

D'altronde, l'obiettivo fondamentale delle ZES è quello di accrescere la competitività delle imprese che operano al loro interno; attrarre investimenti diretti soprattutto da entità straniere; aumentare le esportazioni; creare nuovi posti di lavoro e, in generale, rafforzare il settore produttivo attraverso la stimolazione della crescita industriale e dell'innovazione.

8.2 La semplificazione: una leva strategica per lo sviluppo delle ZES

Gli incentivi destinati alle imprese ubicate nelle Zone economiche speciali sono, come si è accennato, di diversa natura.

Oltre alla concessione di benefici di tipo doganale e fiscale, infatti, sono previste agevolazioni di natura amministrativa, ispirate al principio di semplificazione.

La semplificazione normativa ed amministrativa ricopre, infatti, un ruolo di fondamentale importanza per lo sviluppo delle aree ZES: essa rappresenta l'altro grande strumento in grado aumentare l'attrattività del territorio e favorire lo sviluppo delle attività economiche.

D'altronde, quello della semplificazione, quale corollario del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, è divenuto nel tempo, anche grazie alla giurisprudenza nazionale e comunitaria, un principio cardine dell'azione amministrativa.

Sulla semplificazione quale principio fondamentale dell'agire amministrativo, si è più volte pronunciata la Corte Costituzionale, chiarendo come esso costituisca un principio di diretta derivazione comunitaria.

La semplificazione assume così a rango di vera e propria regola di gestione: è ad essa che la pubblica amministrazione deve ispirarsi al fine di

rendere più chiare le proprie regole e di ridurre gli adempimenti richiesti a cittadini ed imprese per lo svolgimento di una data attività.

Giova al riguardo sottolineare che il termine «semplificazione», inserito nel contesto che ci riguarda, assume oggi vari significati, tradizionalmente ricondotti alla dicotomia semplificazione amministrativa –normativa.

La semplificazione nasce, infatti, essenzialmente come semplificazione amministrativa, per tale intendendosi quell'attività volta allo snellimento dei procedimenti amministrativi e alla riduzione degli oneri a carico di cittadini ed imprese.

Ben presto, tuttavia, si comincia ad utilizzare il termine “semplificazione” in una accezione più ampia.

Oltre alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, si inizia ad avvertire l'esigenza di intervenire sull'attività normativa, al fine di procedere al riordino e al riassetto del sistema normativo.

La semplificazione normativa, in particolare, è attuata mediante la riduzione del numero delle regole, il loro consolidamento e il miglioramento della qualità della regolamentazione.

Il criterio guida che deve governare l'opera di semplificazione dell'agire amministrativo è quello della proporzionalità che, nella sua dimensione bidirezionale, impone a legislatore ed amministratore di non aggravare il procedimento con passaggi non necessari rispetto allo scopo da perseguire e, al contempo, di non semplificarlo eccessivamente, eliminando fasi che risultano indispensabili rispetto alla complessità degli interessi in gioco.

Ebbene, la crescente attenzione riservata al tema della semplificazione, appare proprio il frutto della presa d'atto che la complessità, la lungaggine e l'imprevedibilità dell'agire amministrativo rappresentano il principale fattore di calo degli investimenti e di arresto dello sviluppo economico del territorio; della presa d'atto, cioè, dell'influenza negativa sulla competitività del “sistema Paese” del cd “rischio amministrativo”, per tale intendendosi quell'insieme di fattori che rendono l'amministrazione inefficiente, le sue regole contraddittorie ed i suoi procedimenti lunghi e complessi.

In linea di perfetta continuità con questo processo di rinnovata attenzione al tema della semplificazione dell'agire amministrativo si pone la disciplina dedicata alle Zone economiche speciali, che individua nella semplificazione normativa ed amministrativa uno strumento di fondamentale ausilio per assicurare la rivitalizzazione di determinati territori.

Da tale disciplina traspare in modo evidente la consapevolezza del forte legame che intercorre tra riforma dell'amministrazione e sua semplificazione, da un lato, e rilancio della competitività del Paese, dall'altro.

Ebbene, la semplificazione, quale strumento per rendere appetibile un territorio rispetto alle opzioni allocative degli investitori, impone l'adozione di politiche ed interventi normativi ed amministrativi che puntino allo snellimento delle procedure, alla riduzione dei termini procedurali e alla diminuzione degli oneri amministrativi.

8.3 Le misure di semplificazione amministrativa e normativa

Il ruolo strategico assegnato alla semplificazione nell'ambito del progetto ZES emerge chiaramente dal quadro normativo di riferimento e, nello specifico, dal disposto normativo di cui all'art. 5, co 1, D.L. n. 91/2017, dall'art. 6, co 1, lett. e) del D.P.C.M. n. 12/2018, nonché, con riferimento alla Regione Campania, dal relativo Piano di sviluppo strategico.

8.3.1 Gli strumenti di semplificazione contemplati dal c.d. "Decreto Sud"

I risultati positivi della sperimentazione europea hanno indotto il legislatore italiano ad intravedere nella costituzione della ZES una opportunità unica per la crescita economica ed occupazionale delle regioni del Mezzogiorno.

Su questi propositi è stato emesso il D.L. n. 91/2017 "Resto al Sud", il cui art. 5, profondamente modificato dalla legge di conversione del D.L. n. 135/2018, elenca le misure di semplificazione da adottare al fine di favorire ed accelerare l'insediamento, la realizzazione e lo svolgimento dell'attività economica nelle aree ZES.

Ebbene, da una lettura del testo istitutivo delle ZES emerge chiaramente che la semplificazione passa *in primis* attraverso la garanzia della celere definizione dei procedimenti amministrativi.

La lungaggine delle procedure amministrative rappresenta, come si è già avuto modo di osservare, uno dei principali ostacoli all'attrattività del territorio rispetto alle opzioni allocative degli investitori.

Il primo ordine di misure contemplate dal decreto legge n. 91/2017 nel capo dedicato alle ZES consiste proprio nella riduzione dei termini di una serie di procedimenti amministrativi.

Ai sensi dell'attuale formulazione dell'art. 5 del decreto legge n. 91/2017, infatti, sono ridotti di un terzo i termini di cui:

- a) agli articoli 2 e 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- b) al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS) e autorizzazione integrata ambientale (AIA);
- c) al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA);

- d) al codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, in materia di autorizzazione paesaggistica;
- e) al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in materia edilizia; alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di concessioni demaniali portuali.

Alla stessa finalità di semplificazione e di accelerazione dell'agire amministrativo appare improntata la misura di cui alla lettera *a-bis*) dell'art. 5 del c.d. Decreto Sud. Ai sensi della suddetta disposizione *“eventuali autorizzazioni, permessi, concessioni o nulla osta comunque denominati la cui adozione richiede l'acquisizione di pareri, intese, concerti o altri atti di assenso comunque denominati di competenza di più amministrazioni sono adottati ai sensi dell'art. 14 bis della l. 241/90; i termini ivi previsti sono ridotti della metà”*.

La norma, richiamando espressamente l'art. 14 *bis* della legge sul procedimento amministrativo, esprime una chiara opzione per una delle due modalità di svolgimento della conferenza di servizi, quella in forma semplificata.

Si tratta di un modulo organizzativo che prevede il coinvolgimento delle Amministrazioni per via telematica ed asincrona, ossia senza alcuna riunione. Tale modalità, sfruttando gli strumenti informatici in uso tra le amministrazioni, valorizza la formazione della decisione a distanza.

L'art. 14 *bis* della legge sul procedimento amministrativo prevede, poi, una serie di fasi procedurali munite di specifiche scansioni temporali, volte a garantire maggior certezza sui tempi di conclusione dei procedimenti.

In particolare, secondo la procedura minuziosamente descritta nell'art. 14 *bis* della L. 241/90, la conferenza è indetta dall'amministrazione procedente entro cinque giorni lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o, se il procedimento è a iniziativa di parte, dal ricevimento della domanda. L'amministrazione procedente è tenuta a comunicare l'oggetto della determinazione, corredata dalla relativa documentazione o le credenziali informatiche per accedere in via telematica, nonché tutti i termini del procedimento. Le amministrazioni coinvolte possono richiedere integrazioni documentali e chiarimenti non acquisibili tramite documenti in possesso di pubbliche amministrazioni, entro un termine perentorio stabilito dall'amministrazione procedente, e comunque non superiore a 15 giorni. Entro il termine perentorio stabilito dall'amministrazione procedente, e comunque non superiore a 45 giorni, le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della Conferenza. Resta fermo l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 2, L.

241/1990. Tali determinazioni sono formulate in termini di assenso o dissenso congruamente motivato e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Scaduto il termine per la comunicazione delle determinazioni, l'amministrazione procedente, entro 5 giorni lavorativi, adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza.

Ebbene, tali termini - di carattere perentorio - sono, ai sensi della lettera *a-bis*) dell'art. 5 del decreto legge n. 91/2017, ridotti della metà.

Ulteriore misura attualmente contemplata dal decreto legge n. 91/2017, come modificato dalla legge di conversione del Decreto Semplificazioni, consiste nell'espressa attribuzione al Comitato di indirizzo della ZES del compito di assicurare il raccordo tra gli sportelli unici istituiti ai sensi della normativa vigente e lo sportello unico di cui alla L. n. 84/1994, che opera quale responsabile unico del procedimento ai sensi della L. 241/90 per la fase di insediamento, di realizzazione e di svolgimento dell'attività economica nella ZES.

Lo sportello unico, sempre alla stregua del decreto in esame, deve essere reso disponibile in formato digitale, in almeno una lingua diversa dall'italiano ed è organizzato sulla base di moduli e formulari standardizzati per la presentazione dell'istanza nei quali è, nello specifico, indicata la presenza di eventuali vincoli ambientali ed urbanistico-paesaggistici, nonché di eventuali termini di conclusione del procedimento.

Dal punto di vista della *governance*, poi, è stata introdotta una Cabina di regia nazionale che dovrà coordinare e valutare in ottica generale l'andamento delle ZES. La Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è presieduta dal Ministro per il Sud, Autorità politica delegata per la coesione territoriale e composta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro per la pubblica amministrazione, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dello sviluppo economico, dai Presidenti delle regioni e delle province autonome e dai presidenti dei Comitati di indirizzo delle ZES istituite, nonché dagli altri Ministri competenti in base all'ordine del giorno.

Infine, tra le agevolazioni amministrative contemplate dal decreto legge n.91/2017 vi è la previsione del termine di novanta giorni entro cui gli interventi di urbanizzazione primaria di cui al Testo Unico Edilizia devono essere garantiti alle imprese che si insediano nell'area ZES. Ai sensi del comma 2 *bis* dell'art 5 del decreto legge n. 91/2017, infatti, «*Gli interventi relativi agli oneri di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, per le imprese beneficiarie delle agevolazioni che effettuano gli investimenti ammessi al credito d'imposta di cui al comma 2, sono realizzati entro il termine perentorio di novanta giorni dalla*

presentazione della relativa istanza da parte delle imprese ai gestori dei servizi di pubblica utilità. In caso di ritardo si applica l'articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Queste, dunque, le principali misure di semplificazione contemplate dal c.d. Decreto Sud, il cui riconoscimento è, tuttavia, subordinato al ricorrere di due specifiche condizioni. Per poter godere di questi benefici, infatti, le imprese:

- dovranno mantenere l'attività nella ZES per almeno sette anni successivi al completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni;
- non dovranno essere in liquidazione o in fase di scioglimento.

8.3.2 Gli strumenti di semplificazione messi in campo dalla Regione Campania

La Campania è stata la prima Regione Italiana a concludere il lungo *iter* procedurale previsto per l'istituzione della ZES.

La realizzazione della zona economica speciale costituisce, d'altronde, una opportunità imperdibile per rilanciare l'economia Campania e indirizzarla verso uno stabile e robusto percorso di sviluppo.

La ZES in Campania rappresenta un caso singolare nelle esperienze sinora condotte nei paesi europei.

Essa si articola, infatti, nell'ambito di un contesto territoriale fortemente urbanizzato e con una diffusa presenza di insediamenti produttivi manifatturieri e di servizi dotati di significativi spazi di sviluppo. La loro crescita può essere fortemente incoraggiata dalla messa a sistema degli strumenti previsti nella ZES.

L'obiettivo perseguito con l'istituzione della ZES Campania è essenzialmente quello di valorizzare le eccellenze già presenti sul territorio regionale e di attirare nuove iniziative imprenditoriali ed investimenti, in particolare esteri.

Per quanto riguarda le misure di semplificazione avviate in Regione Campania, giova premettere che l'art. 6, co 1, lettera e), del D.P.C.M. n. 12/2018, "*Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali*", demanda al Piano di sviluppo strategico l'individuazione delle agevolazioni che la singola regione si impegna ad adottare.

Ebbene, la proposta del Piano di sviluppo strategico della Regione Campania, approvata con Delibera della Giunta Regionale n. 175 del 28 marzo 2018, dedica una intera sezione alle misure di semplificazione normativa ed amministrativa, sottolineando come le stesse rappresentino una leva strategica fondamentale per creare le condizioni favorevoli allo sviluppo delle attività economiche.

Del resto, come si legge nella proposta di Piano di sviluppo strategico, "*un'amministrazione efficiente, efficace e trasparente, è l'ingrediente per assicurare*

quei guadagni di competitività necessari a riavviare il sistema economico su di uno stabile e robusto sentiero di sviluppo”.

Il processo di semplificazione normativa ed amministrativa, come emerge nel Piano di Sviluppo della nostra regione, ha ricevuto un significativo impulso con la legge regionale n. 21/2005.

L’art. 2 del testo normativo in esame prevede che *“Entro il 31 marzo di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale uno o più disegni di legge per la semplificazione, il riassetto normativo e l’eventuale codificazione della disciplina legislativa di ogni settore o materia di competenza della Regione”.* Quanto al contenuto di tale legge, il legislatore regionale ha previsto che la stessa debba provvedere a dichiarare l’abrogazione espressa di norme regionali legislative e regolamentari già tacitamente abrogate o, comunque, prive di efficacia; a semplificare la disciplina dell’organizzazione amministrativa e dei procedimenti amministrativi di competenza della Regione; a garantire il coordinamento tra le norme e a semplificare il testo delle disposizioni; ad attribuire alle fonti regolamentari il compito di integrare la disciplina legislativa delle materie non coperte da riserva assoluta di legge.

Ebbene, quello della legge di semplificazione annuale è divenuto nel tempo il principale strumento di razionalizzazione normativa, cui, è bene sottolineare, il legislatore regionale ha fatto regolarmente ricorso non solo allo scopo di alleggerire il panorama legislativo di riferimento, ma anche al fine di introdurre importanti misure di semplificazione amministrativa.

Per tali motivi, il Piano di sviluppo strategico della Regione Campania riserva una particolare attenzione alle misure introdotte proprio con tale strumento, con specifico riguardo a quelle inserite con la legge annuale di semplificazione del 2015, recante *“Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l’apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l’attività di impresa”.*

Il capo I, titolo II, L. R. n. 11/2015, rubricato *“Strumenti per il riordino normativo e per il miglioramento della qualità della normazione”*, è dedicato alla semplificazione normativa, per tale intendendosi quell’attività volta alla riduzione del numero delle disposizioni normative, al loro riassetto e al miglioramento della qualità della regolamentazione.

Con particolare riguardo a tale ultimo aspetto, nel Piano di Sviluppo strategico si fa espresso richiamo ad una serie di strumenti volti a garantire la qualità della normazione.

Si tratta, in particolare, di strumenti operanti sia *ex ante*, quali l’analisi tecnico normativa (ATN) e l’analisi di impatto della regolazione (AIR), sia *ex post*, quali la verifica di impatto della regolazione (VIR) e le clausole valutative.

L’analisi tecnico normativa è lo strumento volto alla verifica dell’incidenza della normativa proposta sull’ordinamento giuridico vigente e della sua con-

formità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

L'analisi è condotta anche alla luce della giurisprudenza rilevante esistente, sia nazionale che comunitaria, e tiene conto di eventuali giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo o analogo oggetto, nonché dell'eventuale esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea.

L'analisi di impatto della regolazione consiste, invece, nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

Nella individuazione e comparazione delle opzioni, le amministrazioni competenti devono tener conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali. Per la stesura dell'analisi di impatto della regolazione, il soggetto proponente il disegno di legge provvede a consultare, anche telematicamente, i portatori di interessi particolari pubblici o privati sì da valutare l'impatto della normativa proposta e appurarne l'utilità per la collettività.

La verifica dell'impatto regolatorio, infine, si sostanzia nella valutazione successiva del raggiungimento delle finalità di uno o più atti normativi, nonché nella stima degli effetti prodotti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. La finalità di detta verifica è, dunque, quella di fornire, a distanza di un certo periodo di tempo dall'introduzione di una norma, informazioni sulla sua efficacia, nonché sull'impatto concretamente prodotto sui destinatari, anche al fine di valutare possibili revisioni della regolazione in vigore.

Quanto, invece, agli strumenti per il riordino normativo, l'art. 3 della legge regionale n. 11/2017 prevede la redazione di testi unici dal carattere compilativo o innovativo.

Tra le altre misure introdotte dalla legge annuale di semplificazione 2015, richiamate nella D.G.R. n. 720/2016, meritano menzione quelle contemplate al capo II, dedicato alle misure di semplificazione amministrativa.

Il riferimento è, *in primis*, all'attuazione del programma "La Regione in un click", volto a garantire la piena accessibilità alle notizie utili ai cittadini e agli operatori e la facile e immediata reperibilità delle informazioni necessarie alla presentazione delle istanze. A tale fine, la sezione "Regione in un click" ospita la banca dati della normativa regionale, la banca dati dei procedimenti amministrativi, nonché la modulistica unificata per le procedure amministrative.

Ancora, nella stessa ottica di semplificazione amministrativa, vanno richiamate due ulteriori misure: la previsione del divieto per la pubblica amministrazione regionale di richiedere documenti di cui la stessa o altra P.A. sia

già in possesso, con predisposizione di apposita sanzione in caso di sua inosservanza; l'individuazione espressa dei termini – fino a novanta giorni – per la conclusione di taluni procedimenti amministrativi di competenza regionale. Quanto a quest'ultima misura, con regolamento regionale 29 marzo 2016, n. 2, sono stati definiti i termini di 224 procedimenti amministrativi.

Invero, tra gli strumenti messi in campo dalla Regione Campania con lo strumento della legge annuale di semplificazione, particolare attenzione merita l'istituzione dello Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive.

Il SURAP, istituito con la legge regionale n. 11/2015 e inserito tra le *“Misure di semplificazione per il cittadino e l'imprenditore”*, è finalizzato a agevolare la vita produttiva dei cittadini e rendere concretamente possibile l'apertura di una nuova impresa in tempi certi e brevi.

Gli obiettivi perseguiti dal SURAP sono minuziosamente descritti dalla legge istitutiva.

Ai sensi della art. 19 della legge regionale n. 11/2015, infatti, lo Sportello persegue le seguenti finalità:

- a. garantire e favorire la libertà di iniziativa economica, di insediamento e di svolgimento di attività produttive in conformità ai principi riconosciuti dall'Unione Europea;
- b. valorizzare il potenziale di organizzazione, produttività, innovazione e crescita delle singole imprese e del settore produttivo regionale, adeguando l'attività della pubblica amministrazione alle loro esigenze;
- c. perseguire lo sviluppo di condizioni di contesto più favorevoli per l'insediamento e per lo sviluppo delle imprese e delle reti di imprese;
- d. garantire il diritto delle imprese ad operare in un quadro normativo certo e semplificato, al fine di assicurare la massima trasparenza dei procedimenti, riducendo al minimo i margini di discrezionalità della pubblica amministrazione, i tempi burocratici ed in ogni caso eliminando ogni adempimento non indispensabile;
- e. attivare il processo e le condizioni per la progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese in conformità a quanto previsto dalla normativa europea;
- f. favorire l'attrazione degli investimenti sul territorio regionale;
- g. fornire informazioni sulle opportunità insediative e promuovere il sistema produttivo regionale e l'attività d'impresa.

Per il perseguimento dei suddetti obiettivi, il SURAP è titolare di molteplici funzioni, talune rivolte alle imprese, altre esercitate nei confronti degli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP) dei comuni campani e nei confronti di altri uffici o enti regionali.

In particolare, la legge istitutiva ha attribuito al SURAP compiti di informazione in ordine alle opportunità localizzative esistenti, alle iniziative di carattere promozionale in corso, alle normative applicabili, alle agevolazioni e ai finanziamenti disponibili per le imprese e ad ogni altra informazione utile disponibile a livello regionale; di assistenza e consulenza alle imprese; di collegamento tra gli operatori e i SUAP territorialmente competenti; di assistenza e supporto agli stessi nell'interpretazione e nell'applicazione della normativa di riferimento.

Con le successive leggi annuali di semplificazione, le competenze dello Sportello Unico Regionale per le attività produttive si sono notevolmente ampliate.

La legge regionale n. 6/2016 ha, infatti, previsto che, nel caso di iniziative di interesse regionale inerenti attività economiche, le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi conferite ai Comuni dal Titolo II Capo IV del D.Lgs. n. 112/1998, sono esercitate dal SURAP in qualità di amministrazione procedente.

L'individuazione dell'interesse regionale degli interventi avviene con delibera di Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente in materia.

La stessa legge ha, poi, riconosciuto al SURAP il potere di sostituirsi ai SUAP territorialmente competenti nei casi di inerzia o di inadempimento degli stessi che comportino il mancato rispetto dei termini previsti dalla normativa vigente per la conclusione dei procedimenti. Tale norma, favorendo la certezza dei tempi procedurali, è finalizzata a rafforzare l'attrattività del territorio campano.

Attributiva di ulteriori competenze al SURAP è anche la legge annuale di semplificazione 2017.

La legge regionale n. 23/2017 ha, infatti, allocato in capo al SURAP il coordinamento delle strutture amministrative regionali e degli enti strumentali regionali limitatamente allo svolgimento della Conferenza di servizi interna regionale finalizzata alla definizione della posizione unica dell'Amministrazione regionale in seno alle Conferenze di servizi decisorie in forma simultanea e in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14 bis, commi 6 e 7 della L. n. 241/90.

Accanto all'attribuzione di ulteriori competenze al Sportello unico per le attività produttive, le leggi annuali di semplificazione 2016, 2017, 2018 e 2019 hanno, sulla scia del percorso tracciato dalla legge regionale n. 11/2015, contribuito a rafforzare il processo di semplificazione dell'agire amministrativo.

In tale direzione si pone, ad esempio, l'istituzione – ad opera della legge annuale di semplificazione 2017 – sul sito internet istituzionale della Giunta della Regione Campania di una sezione denominata "Campania Semplice".

Sezione, questa, nata al fine di acquisire proposte concrete per semplificare i processi decisionali, normativi e amministrativi, nonché per assicurare il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi e rendere più efficiente ed efficace l'azione amministrativa.

Importanti novità sono state introdotte, infine, dalla legge annuale di semplificazione 2019, il cui art. 7 è dedicato alle *"Semplificazioni procedurali per la ZES Campania"*.

Ai sensi della suddetta disposizione, per permettere la concretizzazione degli obiettivi di semplificazione nell'ambito della "ZES Campania", istituita con D.P.C.M. 11 maggio 2018 e in attuazione del nuovo modello di *governance* introdotto dall'articolo 5, comma 1, del D.L.n. 91/2017, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 123/2017, il responsabile unico del procedimento, per tutte le attività attinenti alla fase di insediamento, di realizzazione e di svolgimento delle iniziative economiche all'interno della ZES, è individuato nello Sportello Unico Amministrativo (SUA) dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, di cui all'articolo 15-bis della L.n. 84/1994.

Queste, dunque, le principali misure di semplificazione normativa, burocratica ed amministrativa, messe in campo dalla Regione Campania servendosi dell'istituto delle Leggi annuali di semplificazione.

Si tratta di strumenti che, se messi correttamente a sistema, offrono importanti possibilità di sviluppo del territorio.

8.4 Considerazioni

La disamina della disciplina nazionale e regionale dedicata alle Zone economiche speciali ha rivelato il ruolo fondamentale assegnato alle misure di semplificazione amministrativa e normativa.

Esse hanno dimostrato di agire quali veri e propri fattori di catalizzazione degli investimenti, in particolare di quelli stranieri, molto spesso disorientati dinanzi a procedure amministrative macchinose e complesse.

D'altronde, come si è avuto modo di osservare nel presente paragrafo, tra i fattori che maggiormente mortificano l'attrattività di una zona vi è certamente il cd "rischio amministrativo", ossia l'insieme di quei elementi che rendono l'amministrazione inefficiente, le sue regole contraddittorie ed i suoi procedimenti lunghi e complessi.

La presa d'atto della stretta correlazione sussistente tra riforma dell'amministrazione e rilancio della competitività del territorio spiega, dunque, l'attenzione riservata al tema della semplificazione dell'agire amministrativo nell'ambito del progetto ZES.

Si percepisce, pertanto, l'importanza dell'adozione di politiche ed interventi normativi ed amministrativi che puntino allo snellimento delle proce-

ture, alla riduzione dei termini procedurali e alla diminuzione degli oneri amministrativi.

In quest'ottica l'auspicio è che tali agevolazioni possano effettivamente contribuire a rivitalizzare il territorio campano, rendendo più facile e rapida l'attuazione di interventi operativi ed investimenti nella ZES Campania.

9. Principali strumenti agevolativi regionali della Campania: i contratti di sviluppo

di Paola Gaudio

Università degli Studi del Sannio

Come esposto anche precedentemente, il legislatore regionale ha previsto una serie di strumenti agevolativi volti ad attrarre nuovi investimenti. Tra questi ricordiamo il contratto di programma, che valorizza la contrattazione programmata a livello regionale favorendo l'attuazione di interventi complessi di sviluppo territoriale e settoriale realizzati nell'ambito della programmazione concertata e finalizzati alla generazione di positive ricadute sul sistema produttivo regionale; la riduzione degli oneri IRAP, sotto forma di rimborso dell'imposta fino ad un massimo del 100%; le agevolazioni IRAP per le Start Up Innovative, contributo che, in questo caso, rappresenta un'agevolazione in regime *de minimis*, fino ad un massimo del 100% ed è assegnato attraverso la procedura a sportello rivolta alle imprese iscritte nell'apposita sezione speciale aventi sede legale ed operativa in Campania; il credito di imposta per investimenti, in particolare per l'acquisto, anche in leasing, di beni strumentali nuovi facenti parte di un progetto di investimento iniziale e destinati a strutture produttive ubicate nella regione Campania; gli interventi per il rilancio delle Aree di Crisi Industriale, aventi ad oggetto il rilancio delle attività industriali, alla salvaguardia dei livelli occupazionali, al sostegno dei programmi di investimento e allo sviluppo imprenditoriale delle aree colpite da crisi industriale e di settore; l'efficienza energetica, avente ad oggetto un cofinanziamento di programmi presentati dalle Regioni e finalizzati a sostenere la realizzazione di diagnosi energetiche nelle PMI o l'adozione nelle OMI di sistemi di gestione conformi alle norme ISO 50001.

Ulteriore strumento agevolativo previsto anche dalla Regione Campania è il contratto di sviluppo. Questo si sostanzia in un sostegno a programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni attraverso la concessione di agevolazioni come la concessione di un finanziamento agevolato, la concessione di un contributo in conto interessi ovvero in conto impianti, ovvero di un contributo diretto alla spesa.

L'art 43 del D. L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni con la Legge 6 agosto 2008, n. 133, ha previsto la definizione di criteri, condizioni e modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali con un apposito decreto.

Con decreto 24 settembre 2010, si è dato, quindi, attuazione alla predetta norma disciplinando i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione, attraverso la sottoscrizione dei contratti di sviluppo, di agevolazioni finanziarie dirette a favorire la realizzazione di investimenti rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno.

Attraverso i contratti di sviluppo possono essere finanziati, in particolare, attraverso la concessione delle agevolazioni appena richiamate, tre tipologie di programmi:

- un programma volto allo sviluppo industriale;
- un programma volto allo sviluppo turistico;
- un programma volto allo sviluppo per la tutela dell'ambiente.

Alle agevolazioni connesse al contratto di sviluppo possono accedere le imprese che promuovono, sul territorio regionale, un programma di sviluppo (sia esso industriale, turistico, ovvero volto alla tutela ambientale) nonché le imprese che realizzano progetti di investimento. Possono, infine, acceder ai benefici connessi alla stipula di un contratto di sviluppo anche i soggetti partecipanti agli eventuali progetti di ricerca.

In ogni caso, la durata dei benefici previsti è limitata ad un minimo di sei mesi sino ad un massimo di 36 mesi.

I contratti di sviluppo sono uno strumento introdotto dal MISE come incentivo alla realizzazione di grandi investimenti nazionali ed esteri, in particolare nelle zone svantaggiate del Mezzogiorno. Le imprese che intendono accedere ai benefici, finanziati, come detto dal MISE e dalle Regioni, devono presentare apposita istanza rappresentando il progetto che si intende realizzare.

La gestione dei Contratti di sviluppo è affidata all' Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – Invitalia, che opera sotto le direttive ed il controllo del Ministero dello Sviluppo economico.

Il Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 mette a disposizione, in particolare, 250 milioni di euro di cui 80% destinati alle Regioni del Mezzogiorno, a cui sono stati aggiunti, con decreto del 29.07.2015 altri 300 milioni, interamente destinati alle Regioni Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

Le imprese possono partecipare al bando onde ottenere il finanziamento se in possesso dei seguenti requisiti:

- devono essere iscritte nel Registro delle Imprese; le imprese estere, invece, oltre a dover avere una personalità giuridica riconosciuta nello Stato di residenza, per accedere al beneficio, devono avere almeno una sede in Italia;
- devono godere dei propri diritti, non essere in liquidazione volontaria e non essere sottoposti a procedure concorsuali;
- devono essere in regime ordinario;
- non devono essere tra coloro che hanno ricevuto aiuti statali o europei che, non sono stati poi rimborsati o depositati in conto corrente bloccato, perché revocati;
- non devono essere impresa in difficoltà;
- non devono, nei due anni precedenti, aver chiuso la stessa o una simile attività nello spazio economico europeo o di aver in programma la cessazione dell'attività entro 2 anni dal completamento del programma di sviluppo proposto nella zona interessata.

Come detto precedentemente, inoltre, i programmi di sviluppo agevolabili sono quelli inerenti lo sviluppo industriale, turistico, ovvero inerente alla tutela ambientale.

Con riferimento al settore industriale, il programma di sviluppo deve riguardare la produzione di beni e/o servizi la cui realizzazione deve essere effettuata attraverso uno o più investimenti. Possono, inoltre, essere agevolati i progetti di ricerca, di sviluppo ed innovazione se relativi e funzionali alla produzione dei prodotti e dei servizi finali.

Con riferimento, invece, allo sviluppo di attività turistiche e commerciali, il programma deve riguardare iniziative tese ad aumentare e migliorare l'offerta turistica ricettiva e dei servizi di supporto al prodotto turistico e, per un importo inferiore del 20% degli investimenti da realizzare, delle attività commerciali, per la cui realizzazione sono necessari uno o più progetti di investimento, e progetti di innovazione nell'organizzazione o nel processo, ma solo se migliorano la fruizione del prodotto o alla caratterizzazione del territorio.

Nel settore ambientale, infine, il progetto di sviluppo deve riguardare iniziative volte alla salvaguardia dell'ambiente, per la cui realizzazione sono necessari uno o più progetti di investimento per la tutela e per i progetti di ricerca, di sviluppo ed innovazione.

In ogni caso, i programmi di sviluppo attuati attraverso le agevolazioni del contratto di sviluppo, possono prevedere anche la realizzazione di opere infrastrutturali, materiali o immateriali, purché funzionali all'obiettivo perseguito dal programma stesso. Gli oneri relativi alle suddette opere, ivi compresi gli oneri di progettazione, sono interamente a carico delle risorse

pubbliche. Solo nel caso in cui vi sia accertata carenza, parziale o totale, di risorse di carattere generale destinabili alla realizzazione delle infrastrutture, la relativa copertura può essere garantita attraverso le risorse destinate ai contratti di sviluppo.

L'importo complessivo delle spese e dei costi ammissibili degli investimenti oggetto del contratto di sviluppo, con esclusione del costo di opere infrastrutturali se previste, non deve essere inferiore a:

- 30 milioni di euro con riferimento ai programmi di sviluppo industriale, ovvero 7,5 milioni di euro qualora tali programmi riguardino esclusivamente attività di trasformazione e commercializzazione di prodotto agricoli;
- 22,5 milioni di euro nel caso di programmi di sviluppo turistico, ovvero 30 milioni di euro nel caso di programmi di sviluppo commerciale;

La legge di Bilancio 2019 ha stanziato nuove risorse per i contratti di sviluppo. Si vogliono sostenere gli investimenti di grandi dimensioni (20 milioni di euro minimi) nei settori turistico, industriale e ambientale. Ad essere coinvolte sono non solo le imprese ma anche gli enti pubblici. L'obiettivo è di incrementare l'occupazione, innovare i prodotti e i processi aziendali, oltre che riqualificare le strutture produttive dismesse. Lo stanziamento previsto è pari 1,1 milioni di euro per l'anno 2019, 41 milioni di euro per l'anno 2020 ed a 70,4 milioni di euro per l'anno 2021.

Nell'ambito delle misure previste dalla legge di Bilancio 2019 e nella fattispecie quelle incentivanti la crescita, politiche fiscali e tutela del risparmio, è di particolare importanza quella inerente la previsione dell'incremento di 5 milioni di euro per l'anno 2019 e di 75 milioni sia per il 2020 che il 2021 per i finanziamenti concessi con la misura contratto di sviluppo.

La misura agevolativa ha l'obiettivo di sostenere investimenti di notevoli dimensioni nei settori turistico, industriale e ambientale che prevedano investimenti minimi di 20 milioni di euro. Dal 2 agosto 2017, con il relativo decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, sono stati introdotti i contratti di sviluppo agroalimentari per le imprese operanti nel settore della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e per loro l'investimento minimo previsto è ridotto a 7,5 milioni di euro.

Le istanze di accesso devono essere presentate all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – Invitalia, soggetto gestore della misura agevolativa, con le modalità esclusivamente telematica e secondo i modelli indicati dalla stessa Agenzia.

L'Agenzia procede, quindi, allo svolgimento delle attività istruttorie di competenza nel rispetto dell'ordine cronologico di presentazione delle domande di agevolazioni, tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili.

Al fine di accelerare i tempi per l'erogazione del finanziamento, con il decreto ministeriale 8 novembre 2016 è stata introdotta una specifica procedura per il finanziamento e la valutazione dei programmi di sviluppo di rilevanti dimensioni (investimenti pari o superiori a 50 milioni di euro, ovvero 20 milioni se relativi al settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli), a condizione che i medesimi presentino una particolare rilevanza strategica (valutabile dal significativo impatto occupazionale o dalla capacità di attrazione degli investimenti esteri o dalla coerenza degli investimenti previsti con il piano nazionale Industria 4.0) in relazione al contesto territoriale e al sistema produttivo interessato.

La procedura è finalizzata alla sottoscrizione tra il Ministero, Invitalia, l'impresa proponente e le eventuali Regioni cofinanziatrici, di Accordi di Sviluppo ed è attivabile su istanza delle imprese proponenti con le modalità indicate dall'Agenzia.

L'attivazione dell'Accordo di Sviluppo consente una riduzione dei tempi per la valutazione del programma ed un maggior coinvolgimento delle amministrazioni coinvolte.

È altresì previsto dalla normativa di attuazione dello strumento agevolativo che specifici Accordi di Programma, sottoscritti tra il Ministero, le Regioni, gli enti pubblici e le imprese interessati e l'Agenzia, possano destinare una quota parte delle risorse disponibili per l'attuazione di iniziative di rilevante e significativo impatto sulla competitività del sistema produttivo dei territori.

A seguito dell'avvenuta assegnazione di risorse Programma Operativo Nazionale Imprese e Competitività FESR 2014-2020 (in particolare 100 milioni di euro dell'Asse IV – Efficienza Energetica), con decreto ministeriale 7 dicembre 2016, sono stati disciplinati i termini e le modalità per la concessione delle agevolazioni per programmi di sviluppo per la tutela ambientale nelle aree meno sviluppate.

Infine, con decreto ministeriale 23 marzo 2018 sono state ampliate le modalità di intervento in favore delle imprese, prevedendo la possibilità per il Soggetto Gestore, ad integrazione delle agevolazioni di natura contributiva o di finanziamento già previste, di intervenire alle normali condizioni di mercato nel capitale di rischio del soggetto proponente. Il nuovo articolo 8bis del decreto del 9 dicembre 2014 e successive modificazioni stabilisce le modalità del suddetto intervento che può essere attuato, su richiesta del soggetto proponente, mediante l'assunzione di partecipazioni temporanee e di minoranza

nel capitale sociale; l'intervento è consentito – nei limiti ed alle condizioni previsti dal citato articolo 8bis – per le sole iniziative ubicate nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia oggetto di Accordi di programma o di sviluppo finalizzati al rilancio produttivo di stabilimenti industriali di rilevanti dimensioni, altrimenti dismessi o comunque nei quali l'attività produttiva è stata o verrebbe interrotta. Al suddetto intervento, il decreto del 23 marzo 2018 ha destinato 20 milioni di euro di risorse del Fondo per la crescita sostenibile.

Appare, dunque, evidente come l'istituto degli accordi di sviluppo, attese le risorse messe a disposizione per le Regioni del Mezzogiorno e, quindi, anche per la Campania, rappresenta un valido ed idoneo strumento in grado di rilanciare l'attività produttiva di industrie, indipendentemente dalle loro dimensioni, in difficoltà ma che, attraverso grandi investimenti anche in un'ottica di digitalizzazione delle industrie, potrebbero tornare ad essere competitive non solo a livello nazionale ma anche europeo.

Ma vi è di più. La possibilità di utilizzo dello strumento dei contratti di sviluppo anche nel settore turistico e della tutela ambientale consente di rafforzare maggiormente, un settore che potrebbe essere fondamentale per la crescita economica della Regione. La Campania, infatti, è già in grado di attrarre un significativo numero di turisti. La possibilità di effettuare investimenti nel settore, anche per migliorare le infrastrutture, alla luce degli interessi culturali presenti in Campania, potrebbe aiutare la Regione ad aumentare il volume di turismo con notevole vantaggio economico per l'intero territorio.

10. L'accesso al credito in Italia e le misure adottate in Campania

di Roberta Arbolino e Tiffany Louise Lantz

Università di Napoli "L'Orientale"

10.1 Misure a sostegno dell'accesso al credito per le imprese italiane

A livello nazionale, si inquadrano diverse misure finanziarie a sostegno delle imprese. Tra queste misure³², si riportano quelle che riguardano l'accesso al credito che a loro volta sono suddivise in base alla tipologia di impresa (MISE, 2019).

³²Al fine di offrire una maggiore coordinazione di tutti i soggetti che si occupano di incentivi, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero dello Sviluppo Economico hanno creato un'unica fonte di divulgazione delle misure agevolative: il "Vademecum ragionato degli incentivi per lo sviluppo" (2019) offre pertanto un'accurata disamina di tutti gli strumenti incentivanti messi a disposizione per le imprese.

- Startup d'impresa

1. *Nuove imprese a tasso zero*: è una misura rivolta a sostenere l'avvio di nuove imprese micro e piccole imprese competitive a partecipazione femminile prevalente o totale – in tutto il territorio nazionale – attraverso migliori condizioni per l'accesso al credito. L'agevolazione è costituita da un finanziamento agevolato, ovvero a tasso zero, per un importo non superiore al 75% della spesa ammissibile per programmi di investimento non superiori a 1,5 milioni di euro inerenti alla produzione di beni nei settori industriale, artigianato e trasformazione di prodotti agricoli; fornitura di servizi alle imprese ed alle persone; commercio e turismo; attività riguardanti la filiera turistico-culturale o l'innovazione sociale.
2. *Policy a sostegno delle Startup innovative*: questa policy offre una vasta gamma di benefici alle Startup innovative, con l'obiettivo di migliorarne il potere negoziale nei confronti degli altri stakeholder e riguardano la semplificazione, l'accesso al credito e al capitale di rischio, la disciplina del lavoro e la disciplina fallimentare. Nella fattispecie, sono previsti la semplificazione, la digitalizzazione delle procedure amministrative, l'esonero da alcune imposte minori, detrazioni per investimenti, nuove forme di accesso al capitale e finanziamenti agevolati. Principalmente, le società di capitali beneficiarie di tale pacchetto di incentivi godono della detrazione dell'Irpef e deduzioni dell'imponibile Ires per un importo pari al capitale investito, a beneficio di persone fisiche (per un massimo di 1 milione di euro) e giuridiche (1,8 milioni di euro).
3. *Italia Venture I – Interventi per lo sviluppo di PMI tramite Venture Capital*: la partecipazione azionaria (o investimento azionario o venture capital o equity) è un prodotto finanziario attraverso il quale un investitore finanzia un'impresa in cambio di una quota della società. In questo modo l'investitore può assumere il controllo totale o parziale sulla gestione della società e dividerne i profitti. Questo tipo di strumento finanziario non richiede il pagamento di interessi ed è rivolto tendenzialmente a imprese che operano in settori ad alto tasso tecnologico e che quindi richiedono investimenti più rischiosi, dispendiosi e lunghi, ma in compenso i rendimenti prodotti sono più elevati. Il fondo così denominato si pone l'obiettivo di agevolare l'accesso al credito di PMI e startup innovative e sostenere progetti di sviluppo a medio-lungo termine. L'agevolazione consiste nella partecipazione al capitale di rischio da parte del Fondo e di investitori privati indipendenti. Non costituiscono dunque aiuti di Stato. Il fondo è dotato di 87 milioni di euro.

- PMI

1. *Policy a sostegno delle PMI innovative*: il medesimo incentivo previsto per le startup innovative.

2. *Fondo di garanzia per piccole e medie imprese*: è il principale strumento che facilita l'accesso al credito bancario per le PMI e i professionisti che non dispongono di sufficienti garanzie. La garanzia del Fondo è una agevolazione nazionale finanziata anche con risorse europee e l'aiuto può essere concesso in regime de minimis fino a 200.000 euro per impresa unica e ai sensi dell'art. 17 del regolamento UE 651/2014, fino al 20% dei costi ammissibili per le piccole imprese e al 10% per le medie imprese. Sono ammissibili tutte le operazioni finanziarie riferite all'attività di impresa. Perché le PMI e i professionisti siano in grado di rimborsare il finanziamento garantito, devono essere valutati come economicamente e finanziariamente sani.

- **Confidi**

1. *Misure per la crescita dimensionale e per il rafforzamento patrimoniale dei confidi*: l'obiettivo di queste misure è sostenere l'accesso al credito delle PMI attraverso un contributo rimborsabile per la costituzione di un apposito fondo rischi presso il confidi. Tale contributo è determinato dall'ammontare delle garanzie in essere, del capitale sociale e del grado di efficienza della gestione operativa.

10.2 Il contesto italiano del credito alle imprese

Le PMI costituiscono la tipologia d'impresa con la principale incidenza in Italia, rappresentando un punto di forza per l'economia nazionale. Tuttavia esse presentano problematiche e debolezze che le rendono più vulnerabili e limitate nel potenziale di crescita. Tra queste vi figurano l'accesso al credito, l'alto indebitamento, i lunghi tempi di riscossione dei crediti, l'acquisizione di nuovi clienti e il cambiamento del rapporto tra banche e imprese (Cosma, 2017). La preoccupazione maggiore è costituita dalle difficoltà dell'accesso al credito, soprattutto in fase di Startup (Botticini et al., 2016). Per coprire il loro fabbisogno finanziario, le imprese fanno spesso ricorso al capitale di terzi, nella forma del credito bancario, utilizzato sia per finanziare gli investimenti durevoli sia per finanziare l'attivo circolante. A fronte della concessione del finanziamento all'impresa, le banche richiedono garanzie rispetto alla loro solvibilità; tuttavia, la mancanza di liquidità nel sistema produttivo aziendale può comportare un ritardo nei pagamenti.

Il credito bancario rappresenta, dunque, il principale canale cui si ricorre per finanziare la crescita; di conseguenza, le difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese costituiscono un limite allo sviluppo economico di un territorio, incidendo sull'attività imprenditoriale ed industriale (Botticini et al., 2016). Tale problematicità pesa in misura maggiore in un contesto di ripresa da una crisi economica e soprattutto in aree meno sviluppate o che presentano carenze strutturali, quali le regioni del Mezzogiorno d'Italia. Infatti, è plausibile pensare che l'accesso al mercato dei

finanziamenti risulta più difficile per le PMI che operano nelle regioni meridionali sia per il dualismo strutturale tra Nord e Sud che coinvolge anche il settore bancario ma anche per la distanza di queste imprese rispetto ai centri decisionali delle banche (Calcagnini, 2018; Pozzuoli, 2018).

Il livello dei prestiti alle imprese Italiane da parte del settore bancario ha iniziato a decrescere dal 2007 (su base mensile, il valore minimo è stato toccato nel gennaio 2010: -3,1%). Successive fasi di contrazione sono state registrate dall'ottobre 2011, con un trend negativo già dal marzo 2012 ed un nuovo picco negativo a fine 2013, -6,5%).

La contrazione dell'offerta di credito alle imprese è stata registrata con riferimento a tutti i rami di attività, sebbene il settore industriale sia stato quello che ha maggiormente risentito della crisi. Infatti, con l'eccezione di due brevi riprese nel 2011 e 2014, dal maggio 2009 le variazioni tendenziali registrate sono state tutte negative, un trend che ancora persisteva nel marzo 2015 (Pozzuoli, 2018).

La Relazione annuale della Banca d'Italia (2018) segnala una situazione finanziaria più sensibile al rallentamento dell'economia per le imprese più piccole rispetto alle imprese di dimensioni maggiori dovute alla scarsa capacità di autofinanziamento e delle condizioni poco favorevoli di accesso al credito. Il rallentamento del ciclo economico nella seconda metà del 2018 ha comportato una minore redditività delle imprese, facendo registrare un aumento delle aziende che non hanno ricevuto i finanziamenti richiesti, tra quelle più piccole e più vulnerabili (Tabella 2.30). In particolare, a registrare un peggioramento più marcato sono state le aziende con una classe di rischio "vulnerabile" con un numero di dipendenti compresi tra i 20 ed i 49 (con un incremento del 3,3%). D'altra parte la quota di aziende che non hanno ricevuto i finanziamenti richiesti è diminuita nel caso di quelle considerate "rischiose" e con un numero di dipendenti uguale o superiore alle 50 unità (+4,2%).

<i>Classe di rischio aziendale</i>	<i>Dimensione aziendale</i>	<i>Media 2016-2017</i>	<i>2018</i>
Sane	20-49	1,8	2,4
	>=50	1,8	2,2
Vulnerabili	20-49	5	8,3
	>=50	6,6	7,7
Rischiose	20-49	16,9	13,2
	>=50	19	14,8

Tabola 2.30 – Quota di aziende che non hanno ricevuto i finanziamenti richiesti.

Note: la tavola riporta la quota di aziende che hanno dichiarato di non aver ricevuto i finanziamenti richiesti alle banche, a livello nazionale. Dimensione aziendale (numero di addetti), anni (valori percentuali). Fonte: Banca d'Italia 2019.

La Tabella 2.31 che presenta i dati sulla variazione percentuale per l'accesso al credito, mostra proprio la difficoltà che le piccole aziende hanno riscontrato tra il 2015 e il 2018 per l'ottenimento dello stesso, che è proseguita anche con la ripresa dell'economia nei primi mesi nel 2019 (registrando una contrazione del 2,3% al pari del valore iniziale). In particolare questa situazione coinvolge principalmente il settore delle costruzioni. A fronte della situazione di grande difficoltà delle piccole imprese, si è rilevato un leggero miglioramento della concessione del credito per le imprese medie grandi nei primi quattro anni presi in considerazione, che tuttavia non sembra essere confermata dai dati del primo trimestre del 2019 che vede la concessione del credito bancario a questa tipologia di imprese contrarsi dello 0,3%. Mentre la crescita appare ancora solida per le famiglie, i finanziamenti alle imprese si sono contratti, confermando segnali di irrigidimento delle condizioni di accesso al credito per le imprese di dimensioni minori.

<i>Attività economica/dimensione aziendale</i>	2015	2016	2017	2018	2019 (marzo)
Banche					
Manifattura	1,7	-0,6	2,6	2,4	0,4
Costruzioni	-2,9	-5,2	-3,5	-2,8	-3,5
Servizi	0,2	3,4	1,7	4,6	1,9
Attività immobiliari	-1,9	1	-3,1	-4,6	-4,8
Altro	-4,4	-1,8	-0,8	-2,9	-4,4
Piccole imprese	-2,3	-2,1	-0,9	-1,1	-2,3
Medio-grandi imprese	-0,3	0,7	0,5	1,6	-0,3
<i>Totale</i>	-0,7	0,2	0,2	1,1	-0,7
Società finanziarie					
Leasing	-3,8	-2,7	-4	-3,5	-3,9
Factoring	4	11	4,3	8,6	10,5
Altro	-13,8	-4,6	7,5	1,2	10,2
<i>Totale</i>	-2,7	0,6	-1,2	0,3	0,6
Banche e società finanziarie					
<i>Totale</i>	-0,9	0,2	0,1	1	-0,6

Tavola 2.31 – Credito alle imprese.

Note: la tavola riporta i dati relativi all'accesso al credito in base alle tipologie di aziende, a livello nazionale. Variazioni percentuali. Fonte: Banca d'Italia 2019.

Anche dai dati preliminari del 2019 della Banca d'Italia si evidenzia ancora come i prestiti alle imprese siano diminuiti: in particolare si rileva che nel maggio 2019 i prestiti bancari sono aumentati – rispetto all'anno precedente – dell'1% per il settore privato non finanziario e del 2,6 % per le famiglie mentre,

per le società non finanziarie, questi hanno registrato una contrazione complessiva del -0,2% (Banca d'Italia, 2019a).

Gli ostacoli nell'accesso al credito da parte delle aziende italiane – in particolar modo quelle in fase di startup e quelle di minore dimensione – sono tuttavia mitigati da alcuni strumenti di diversa natura previsti dall'ordinamento legislativo di cui ora si tratterà.

10.3 L'andamento del mercato del credito in Campania

Nel 2018, nella Regione Campania, nonostante, si sia registrato un peggioramento delle principali componenti dell'economia (dopo la ripresa dalla crisi), le imprese hanno accresciuto i loro investimenti, anche grazie alle misure di incentivazione previste dalle Istituzioni. Il miglioramento della loro redditività ha consentito un'attenuazione del processo di uscita dal mercato.

A fronte di ciò, il rallentamento dell'attività economico si è riflesso sulla dinamica del credito alle imprese che si è indebolita a fronte di condizioni di offerta irrigidite.

La Tabella 2.32 presenta i dati riguardanti i prestiti bancari in base alle tipologie di imprese, attraverso uno scenario eterogeneo tra settori: dal 2016 al 2017 si evidenzia un decremento dei prestiti totali, pari all'1,3% che, nonostante la ripresa del 2018, assume un valore negativo nei primi mesi del 2019 (-0.1%). Le attività economiche maggiormente soggette alla contrazione dei prestiti sono state le aziende di costruzioni che registrano livelli sempre minori (così come è avvenuto a livello nazionale) soprattutto rispetto alla manifattura che invece registra in controtendenza un'accelerazione (Banca d'Italia, 2019).

<i>Periodi</i>	<i>Manifattura</i>	<i>Costruzioni</i>	<i>Servizi</i>	<i>Totale*</i>
Dic. 2016	1,0	0,3	3,7	2,6
Dic. 2017	2,6	-0,1	1,2	1,3
Mar. 2018	4,3	0,5	1,8	2,0
Giu. 2018	4,2	0,1	2,3	2,3
Set. 2018	4,5	-0,4	2,3	2,3
Dic. 2018	4,1	-2,7	0,2	0,7
Mar. 2019	3,5	-3,0	-0,8	-0,1
<i>Consistenze di fine periodo</i>				
Dic. 2018	7.009	3.997	19.129	31.991

Tavola 2.32 – Prestiti bancari alle imprese campane.

Note: la tavola riporta i dati relativi ai prestiti bancari alle imprese campane suddivise per branca di attività. Settori (variazioni percentuali sui 12 mesi), *totale (include anche i settori primario, estrattivo, fornitura energia elettrica, acqua e gas e le attività economiche non classificate o non classificabili), consistenze (milioni di euro). Fonte: Banca d'Italia 2018.

L'obiettivo di migliorare la capacità di accesso al credito e alla finanza d'impresa è riscontrabile in diversi documenti ufficiali della Regione Campania, che ne definiscono gli strumenti principali: oltre al Documento Strategico Regionale per la politica di coesione 2007/2013 (DSR) e al DEFRC, il Piano di Sviluppo, riguarda in particolare modo l'implementazione della ZES.

Rispetto al sistema creditizio regionale, il DSR 2007/2013 rilevava una rivisitazione dei meccanismi di regolazione del raccordo tra strumenti agevolativi e modalità di accesso al credito, poiché indispensabile per il rafforzamento patrimoniale delle PMI.

In particolare modo, aveva già evidenziato le iniziative regionali mirate alla diffusione di strumenti finanziari innovativi per favorire l'accesso al credito da parte delle PMI, ovvero i minibond e i fondi di garanzia.

1. *Minibond*: è uno strumento finanziario gestito da Sviluppo Campania, società in house della Regione Campania, finanziato con 37 milioni di euro di fondi FESR 2014-2020 e ha la finalità di finanziare i piani d'investimento e d'innovazione e sviluppo delle imprese campane, in particolare per investimenti materiali e immateriali e per capitale circolante. Il taglio medio dei Minibond è di 3 milioni di euro per una durata massima di 8 anni, mentre l'ammontare complessivo dell'emissione previsto è di 148 milioni di euro. Il Minibond è stato pensato come strumento di finanziamento alternativo al credito bancario per le PMI campane. Il meccanismo di funzionamento è il seguente: "i minibond saranno raggruppati in un apposito portafoglio, che sarà unitariamente finanziato dagli investitori, anche non bancari: ogni investitore, quindi, finanzia idealmente una quota di ciascun minibond, con frazionamento e correlata riduzione del rischio assunto" (Sviluppo Campania, 2019). Inoltre, per incentivare gli investitori è stata prevista una copertura delle perdite registrate sul portafoglio fino al 25% del totale, con fondi della Regione.
2. *Fondo di garanzia*: per la Regione Campania è stata istituita nel novembre 2018 la 'Sezione speciale Regione Campania POR 2014-2020' con dotazione finanziaria 30 milioni di euro di fondi FESR 2014-2020.

Il Fondo di garanzia e la Sezione speciale finanziano garanzie su portafogli di finanziamenti regionali a favore di imprese campane per investimenti, ovvero esigenze legate al capitale circolante per lo sviluppo d'impresa riguardante, per i soggetti beneficiari:

- le fasi iniziali dell'attività;
- il capitale connesso all'espansione dell'attività;

- il capitale necessario al rafforzamento delle attività generali (quali il rafforzamento della capacità produttiva e le attività dirette a stabilizzare la posizione di mercato del soggetto beneficiario);
- i nuovi progetti aziendali;
- le attività di penetrazione in nuovi mercati, nel rispetto di quanto consentito dal regolamento de minimis e dal regolamento di esenzione;
- le attività dirette alla realizzazione di nuovi prodotti o servizi o all'ottenimento di nuovi brevetti.

Sono esclusi dalle operazioni finanziabili il consolidamento di passività finanziarie a breve termine e le ristrutturazioni di debiti pregressi.

La Sezione speciale opera garantendo una quota – incrementale rispetto al Fondo – della tranche junior fino all'8% dell'ammontare del portafoglio di finanziamenti in base alla rischiosità dello stesso. Inoltre, la Sezione concede una controgaranzia sulla tranche mezzanina del portafoglio di finanziamenti garantita da confidi, intermediari finanziari o da altri fondi di garanzia fino al 4% dell'ammontare del portafoglio di finanziamenti sempre in base alla rischiosità dello stesso.

La Tabella 2.33 mostra le evidenze riguardanti le attività del Fondo di garanzia in Campania, confrontato con il livello nazionale. In Campania, nel 2018 sono state finanziate più di 12 mila attività attraverso il Fondo, pari a circa il 10% del totale nazionale e con una variazione dell'8,6% rispetto all'anno precedente.

L'89% degli interventi è costituito dalle garanzie dirette, con un importo garantito superiore al 95%. Il settore che ha registrato la maggior parte di operazioni finanziate è quello dei servizi (67,1%), con un valore di finanziamenti accolti del 63,1%. Infine, rispetto alla media nazionale, in Campania, il finanziamento delle attività economiche tramite Fondo di garanzia ha avuto nel 2008 una durata pari a oltre i 18 mesi (53,4% di operazioni contro il 42,3% delle operazioni finanziate a livello nazionale).

	Campania			Italia		
	Operazioni	Finanziamento	Importo	Operazioni	Finanziamento	Importo
Valori assoluti	12.629	1.954	1.517	129.380	19.314	13.731
Quota sul totale nazionale	9,8	10,1	11,1	100	100	100
Variazione sul 2017	8,6	12,3	13,1	7,9	11,2	12,6
Intervento						
Controgaranzia	10,5	6,4	4,1	34,4	16,8	11,3
Garanzia diretta	89,5	93,6	95,9	65,5	83,1	88,7
Cogaranzia	0	0	0	0,1	0	0
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Attività economica						
Industria	32,9	36,9	36,8	42	48,8	48,6
Servizi,	67,1	63,1	63,2	58	51,1	51,4
di cui: Commercio	50,6	48,1	48,4	39,1	35,1	35,4
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Durata						
Fino a 18 mesi	46,6	41,5	41,1	57,7	67,7	71,9
Oltre 18 mesi	53,4	58,5	58,9	42,3	32,3	28,1
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Tavola 2.33 – Attività del Fondo di Garanzia per le PMI nel 2018.

Note: la tavola riporta la suddivisione delle attività del Fondo di Garanzia per le PMI campane nel 2018, confrontate con il livello nazionale. Fonte: Banca d'Italia 2018.

Il DEFRC 19-21, nella sezione riguardante le “Politiche attive per il lavoro”, si pone quale obiettivo la realizzazione di un mercato del lavoro equo, efficiente ed inclusivo. Per il raggiungimento dell’obiettivo generale sono considerati fondamentali due driver: i) servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro per migliorare l’occupabilità e ii) il sostegno all’occupazione in un’ottica di ricollocazione e riqualificazione dei lavoratori. Più in particolare, rispetto al sostegno all’occupazione – che la Regione ritiene fondamentale ai fini della ripresa economica – la strategia perseguita si orienta ad incrementare l’offerta occupazionale mediante interventi di incentivazione. Rientrano qui a pieno titolo quegli strumenti che la Regione ha attivato in materia di accesso al credito finalizzati al rilancio dell’economia e dunque al mercato del lavoro, poiché mirati al rafforzamento della competitività delle imprese. Inoltre, la facilitazione di accesso al credito è utile al contrasto del fenomeno della riduzione del tasso di crescita delle nuove imprese.

Tra gli strumenti che il DEFRC 19-21 enumera per il raggiungimento dell’obiettivo di realizzazione di azioni che rappresentino un vantaggio per gli investimenti effettuati in Campania – incanalando dunque capitali finanziari nel territorio regionale – ve ne sono alcuni specifici che riguardano il credito alle imprese:

1. *Credito d’imposta per investimenti delle PMI*: l’intervento del Credito d’imposta è rivolto all’acquisizione di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive localizzate nelle regioni del Mezzogiorno negli ambiti applicativi della Strategia nazionale di specializzazione intelligente.
2. *Contratti di sviluppo*: costituiscono il principale strumento agevolativo per il sostegno di programmi di sviluppo. Questi ultimi contengono le attività di investimento e di industrializzazione e le associate attività di R&S che sono capaci di generare un impatto significativo sulla compe-

titività del sistema imprenditoriale del Paese. I Contratti di sviluppo prevedono, mediante una procedura negoziale, la concessione di agevolazioni in favore di imprese di qualunque dimensione volti a investimenti con un importo complessivo di spese ammissibili non inferiore a 20 milioni di euro.

Grazie all'Accordo di programma siglato nel 2017 tra il MISE, Invitalia e Regione Campania, che ha previsto risorse aggiuntive per 325 milioni di euro, di cui 150 a carico della Regione, in Campania è presente il maggior numero di investimenti agevolati. Come risulta dalla Tabella 2.34, il totale di aziende beneficiarie di contratti di sviluppo nel 2018 è stato pari a 113 aziende – a fronte di agevolazioni pari a 842,5 milioni di euro – il totale nazionale nello stesso anno è stato di 200 aziende.

La maggior parte delle aziende beneficiarie campane, in linea con il dato nazionale, rientra nel settore alimentari e bevande (42 contratti di sviluppo), seguito da alloggio e attività immobiliari (14 contratti).

<i>Settore</i>	<i>Campania</i>		<i>Mezzogiorno</i>		<i>Italia</i>	
	<i>Nu- mero</i>	<i>Agevola- zione</i>	<i>Nu- mero</i>	<i>Agevola- zione</i>	<i>Nu- mero</i>	<i>Agevola- zione</i>
Alimentare e bevande	42	264	57	394	76	482
Legno, carta e stampa	11	128	14	178	14	178
Prodotti chimici, far- maceutica, gomma, plastica, minerali	6	35	14	108	18	177
Metallurgica	13	73	18	162	18	162
Computer, elettro- nica, macchinari	5	87	9	180	9	180
Mezzi di trasporto	8	96	13	261	14	310
Commercio, ripara- zione e manutenzione apparecchiature	5	14	7	46	8	74
Alloggio e attività im- mobiliari	14	45	28	206	28	206
Telecomunicazioni e informatica	4	11	5	87	5	87
Assistenza sanitaria	5	89	6	108	6	108
Altro			4	139	4	139
<i>Totale</i>	<i>113</i>	<i>843</i>	<i>175</i>	<i>1.869</i>	<i>200</i>	<i>2.103</i>

Tavola 2.34 – Imprese beneficiarie di Contratti di Sviluppo 2012-2018.

Infine, vanno ricordate le misure finalizzate a favorire l'accesso alle fonti finanziarie da parte delle micro e piccole e medie imprese (MPMI), come gli interventi di cofinanziamento del Fondo centrale di garanzia, le operazioni di basket bond o tranced cover, ovvero l'implementazione di fondi rotativi per l'erogazione di anticipazioni rimborsabili.

10.4 Il Piano di Sviluppo e le agevolazioni per la ZES Campania

Conseguentemente alla forte criticità nell'accesso al credito da parte delle aziende campane, la Regione ha introdotto alcuni strumenti di finanza innovativa a valere sul PO FESR 2007-2013, con l'obiettivo di migliorare la capacità di accesso al credito e alla finanza di impresa, come sintetizzati nella Tabella 2.35.

Asse	Strumento	Destinatari	Importo utilizzato
II	Jeremie per le PMI	432	78.463.576
VI	Jeremie per il sociale	55	4.259.911
II	Fondo PMI	926	175.663.603
II	Fondo nazionale di garanzia	5.908	60.000.000
VI	Jessica	15	100.000.000

Tabola 2.35 – Strumenti a favore delle imprese campane a valere sul PO FESR 2007-2013.

Note: la tavola riporta gli strumenti di finanza innovativa attivati in Campania a favore delle imprese. Destinatari (numero), Importo utilizzato (miliardi di euro). Fonte: POR FESR 2007-2013.

Il Fondo JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises – Risorse europee congiunte per le micro e medie imprese) è uno degli strumenti pensati a livello europeo per la promozione degli strumenti finanziari nell'ambito delle politiche di coesione, che ha come obiettivo il miglioramento dell'accesso al credito per le PMI. Attraverso JEREMIE gli SM e le Regioni possono utilizzare parte dei fondi strutturali in strumenti finanziari destinati a sostenere le MPMI. L'obiettivo dell'iniziativa è di sostituire la pratica delle sovvenzioni a fondo perduto con l'introduzione di strumenti di mercato che incoraggino il coinvolgimento del settore privato nelle iniziative comunitarie. Inoltre, attraverso JEREMIE, le imprese alla ricerca di finanziamenti possono rivolgersi direttamente agli intermediari finanziari locali.

Nel dicembre 2008 è stato firmato dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) e dalla Regione Campania il primo accordo in Italia per la costituzione di un fondo di partecipazione per la fornitura – attraverso intermediari finanziari selezionati – di prestiti, garanzie, capitale di rischio e microcredito a start-up innovative, MPMI consolidate nella Regione. Secondo l'accordo, il finanziamento del fondo è a carico del FESR per il 50% e del cofinanziamento nazionale per il restante 50%.

Nel settembre 2011 è stato firmato un altro accordo tra il FEI e una joint venture tra Unicredit e Mediocredito Centrale al fine di fornire strumenti finanziari alle imprese della Campania. Secondo l'accordo, il FEI si è impegnato a fornire 70 milioni di euro alla joint venture, la quale si è impegnata a costruire un nuovo portafoglio di prestiti a tassi di interesse ridotti per le PMI con sede in Campania dal valore di 156 milioni di euro di prestiti. Il fondo JEREMIE Campania è stato operativo fino al 2013 e con i rientri del programma sono state istituite misure a sostegno di liberi professionisti per 10 milioni di euro.

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas - Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane) è anch'esso uno strumento di sostegno speciale per la promozione degli strumenti finanziari nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile e della rigenerazione urbana nato in partenariato tra la Commissione europea, la BEI e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB). JESSICA, non costituisce una fonte ulteriore di finanziamento, ma uno strumento di utilizzo delle risorse dei Fondi SIE per progetti di sviluppo urbano.

La programmazione 2014-20 prevede strumenti misti, sia a fondo perduto sia in forma di finanziamenti agevolati. La scelta dello strumento misto risponde alla necessità di aumentare la competitività delle PMI e di garantire la redditività dello strumento.

Di seguito si presentano gli strumenti previsti, suddivisi per tipologia di impresa:

Interventi per le imprese artigiane mediante il ricorso a strumenti finanziari

In riferimento al credito, è previsto per questa tipologia di imprese uno strumento misto che consiste nell'erogazione di finanziamenti a sostegno delle micro, piccole e medie imprese artigiane. La dotazione complessiva è pari a 30 milioni di euro, di cui: 15 milioni a valere sulle risorse POR FESR 2014-2020 Asse III OT3, priorità d'investimento 3b, OS 3.3 linea d'azione 3.3.2.; 15 milioni a valere sui rientri di JEREMIE Campania. Lo strumento prevede la combinazione di un contributo in conto capitale tra il 40% e il 60% dell'investimento, con un finanziamento a tasso agevolato a coprire la parte restante.

Interventi per lo sviluppo dell'attività imprenditoriale in aree di degrado urbano

La concessione di agevolazioni a favore degli investimenti è gestita dalla Città di Napoli (decreto del Ministro delle attività produttive 14/09/2004 n. 26). Tra i quartieri interessati dai provvedimenti, rientrano aree che ricadono nella ZES – Napoli EST – per le quali, alcuni settori privilegiati godono di agevolazioni sulle spese per servizi, macchinari, attrezzature, opere murarie, oltre che ad investimenti fino a 1.000.000 euro con un contributo massimo di 65 mila euro (metà fondo perduto e metà da restituire a tasso agevolato). Si prevede anche un contributo fino a 15.000 euro per le spese di gestione per le imprese da costituire.

Infine, di recente l'Amministrazione regionale ha espresso la volontà di giungere ad un accordo con la Banca del Mezzogiorno, la Cassa Depositi e prestiti e l'Associazione Bancaria Italiana finalizzato alla regolamentazione ed al sostegno finanziario alle imprese che opereranno all'interno delle ZES.

Per quanto attiene alla realizzazione della ZES Campania, essa è finalizzata al coinvolgimento di risorse sia comunitarie sia nazionali – mediante l'utilizzo del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

Ciò è possibile attraverso la previsione di strumenti agevolativi e di semplificazione. I primi si configurano come incentivi prioritariamente mirati a sostenere lo sviluppo di sistemi di impresa che, lavorando in filiera, consentano di valorizzare e/o riqualificare il tessuto produttivo esistente, nonché di realizzare prodotti innovativi. I meccanismi di semplificazione rappresentano invece interventi necessari previsti da leggi regionali e nazionali.

Il progetto ZES non introduce quindi strumenti radicalmente nuovi di incentivazione fiscale ma ha l'intento di sfruttare al massimo quelli già esistenti, potenziando il credito d'imposta e razionalizzando l'accesso alle diverse misure nazionali e regionali già in vigore. Questo fa sì che le imprese non abbiano bisogno di imparare a padroneggiare nuove procedure amministrative, per poter accedere ai benefici garantiti dalle Zone Economiche Speciali. In questo modo, si evita che gli incentivi si traducano inavvertitamente in nuovi oneri burocratici.

11. Il piano per il Lavoro della Regione Campania³³

di Elvira Ciociano e Alessandro De Iudicibus

Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

In questo paragrafo si descrive il progetto realizzato dalla regione Campania "Piano per il Lavoro", che ha l'obiettivo di rafforzare e adeguare le PPAA alle trasformazioni del contesto di riferimento anche attraverso il reperimento di adeguate competenze per favorire il processo di cambiamento e di valorizzazione del personale della Pubblica Amministrazione.

Dopo una breve descrizione del progetto, sono illustrate le principali fasi di attuazione del progetto stesso e sono analizzati i dati relativi alla partecipazione dei primi bandi emanati, alle caratteristiche dell'offerta formativa e

³³ Il presente paragrafo è frutto della riflessione congiunta di tutti i membri del gruppo di ricerca dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (Mariasaria Carillo, Floro Ernesto Caroleo, Luigi Moschera, Rocco Agrifoglio, Alessia Berni, Luca Pennacchio, Elvira Ciociano, Alessandro De Iudicibus, Amirreza Kazemikhasragh, Riccardo Staffa).

dei livelli di istruzione della popolazione campana (specificamente i titoli di accesso per la partecipazione alla selezione).

11.1 I vantaggi derivanti dall'assunzione di risorse giovani e qualificate nelle Amministrazioni Pubbliche

La creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico è una tipologia di politica attiva: il Piano per il Lavoro nel settore pubblico della regione Campania ne costituisce un esempio, trattandosi di un progetto che prevede di selezionare, formare e qualificare circa 10.000 persone attraverso le modalità del corso-concorso, da collocare nell'arco di due anni presso gli organici della regione Campania e delle amministrazioni pubbliche locali campane, a copertura delle posizioni già vacanti e di quelle che si libereranno per i numerosi pensionamenti previsti nel prossimo triennio.

Prima di descrivere più in dettaglio il Piano per il Lavoro, si forniscono di seguito alcune riflessioni sulle assunzioni di lavoratori giovani e qualificati nella Pubblica Amministrazione.

L'assunzione nelle Pubbliche Amministrazioni è particolarmente interessante se riguarda risorse giovani e qualificate in contesti di difficile occupabilità come quello della regione Campania. Il lavoratore giovane, infatti, è spesso identificato come forza lavoro vulnerabile, poiché il suo ingresso e la sua permanenza nel mercato del lavoro sono entrambi connotati da difficoltà legate alla possibilità di essere assunti, a differenze retributive rispetto a colleghi più anziani, al precariato della propria posizione lavorativa. La transizione verso lo stato di occupazione per i giovani è un processo non sempre facile e con caratteristiche variabili per sistemi economici differenti: in Italia essa è ostica già solo in fase di ingresso, l'iter verso la stabilizzazione nella posizione lavorativa è arduo quanto l'entrata e si prolunga oltre le scadenze medie osservate nel mercato europeo a causa di contratti a termine, collaborazioni e rapporti di part-time involontario. Tale ritardo si traduce in stipendi inferiori a quelli raggiunti dai coetanei stranieri nello stesso periodo di tempo (Magnani, 2017). La situazione non migliora in caso di giovani qualificati: l'Italia è tra i pochi paesi UE dove a un laureato occorre più di un anno per essere assunto e i tempi restano lunghi anche per chi ha frequentato percorsi formativi professionali come gli istituti tecnici e professionali (Magnani, 2018). I disagi del lavoro giovanile sono stati acuiti dalla crisi e il divario interno fra nuove e vecchie generazioni si è allargato: oltre a stipendi inferiori rispetto ai colleghi più anziani, spesso i giovani soffrono del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro, tanto più frequente nei casi di *overeducation* (e *undereducation*). Il menzionato *mismatch* e le scarse opportunità occupazionali sono tra i principali *push factors* della nuova migrazione di giovani italiani,

particolarmente importante per i profili più qualificati. Il fenomeno noto come “fuga di cervelli” o *brain drain* indica, appunto, la migrazione di persone altamente istruite e/o qualificate, con effetti dannosi sul paese in termini di perdita netta di capitale umano altamente qualificato e, dunque, di competitività (questa è una perdita, fra l’altro, che non viene neanche compensata da afflussi dall’estero di persone qualificate).

L’assunzione di persone giovani è un evento caratterizzato da un *trade-off* fra due aspetti principali: l’esperienza bassa o nulla tipica dei primi ingressi nel mercato del lavoro e la possibilità di avere una risorsa più flessibile, reattiva e di più recente formazione rispetto ai lavoratori già assunti. La convenienza ad assumere un giovane, quindi, dipende da più fattori: si tratta di una scelta che prevede quasi sempre un investimento in termini di formazione, che può impegnare risorse esterne all’impresa oppure colleghi di lavoro con maggiore esperienza che, dedicandosi al tutoraggio dei nuovi ingressi, rischiano di ridurre la loro produttività ordinaria, anche se temporaneamente. La minore esperienza iniziale può declinarsi in una più bassa produttività rispetto al caso in cui si dovesse assumere una persona con pregressa esperienza. Lo Stato può intervenire per compensare questi aspetti negativi, introducendo incentivi ad hoc per l’assunzione di giovani o per agevolare l’uso di tipologie di contratto che riducono il costo della formazione in ingresso dei lavoratori (apprendistato o contratti del tipo formazione-lavoro, ecc.).

Va pur detto che il giovane assunto può apportare nuove energie alla Pubblica Amministrazione, può apprendere più velocemente e, in tempi brevi, può significare un aumento della produttività che potrebbe compensare il costo complessivo iniziale del suo inserimento. I lavoratori giovani qualificati sono portatori di conoscenze aggiornate, di approcci e visioni differenti rispetto a quelle preesistenti e una maggiore capacità di mettersi in discussione. L’entusiasmo del primo impiego, inoltre, può costituire un’ottima leva motivazionale.

La produttività può essere condizionata in base all’età: i lavoratori più giovani dai 16 ai 24 anni sono più colpiti dalla lentezza tecnologica presente in ambito lavorativo (24%) insieme alla gestione delle troppe email esterne (15%), mentre a percepire maggiormente i manager incapaci (24%), le distrazioni dei colleghi (18%) e dei social media (10%) sono i lavoratori dai 25 ai 34 anni (ADP, 2018).

Non va trascurato l’impatto sociale e previdenziale positivo conseguente all’assunzione di giovani lavoratori: più la forza lavoro occupata è giovane, meno peggiora la bilancia previdenziale per i maggiori contributi versati.

Nel contesto della Pubblica Amministrazione, assumere giovani non è solo una mera occasione di creazione diretta di posti di lavoro. Quest’ultima,

infatti, può avvantaggiarsi di risorse aventi le caratteristiche summenzionate, quindi lavoratori aggiornati e dotati di titolo di studio coerente con la figura professionale che si apprestano a ricoprire, come prescritto dalle ultime riforme sull'accesso al pubblico impiego, in particolare dalla c.d. "Riforma Madia". L'accesso ad un posto di lavoro pubblico, infatti, è l'esito di un processo di selezione in base ai titoli di studio (coerentemente alla posizione messa a bando) e di una serie di prove selettive basate perlopiù sulle materie inerenti la stessa figura professionale, la cui valutazione deve rispondere a criteri oggettivi e garantiti di meritocrazia. L'accesso al pubblico impiego è, dunque, più selettivo rispetto al passato: nella maggior parte dei casi occorre un titolo di studio pari o superiore alla laurea, requisito che fino a qualche decennio fa non era necessario per molti impieghi pubblici. I processi selettivi più rigidi dovrebbero essere finalizzati alla ricerca e selezione di personale più qualificato – anche se con meno esperienza – di buona parte della preesistente forza lavoro nel pubblico. In realtà, il tema in oggetto si innesta in modo coerente nel processo di rinnovamento e cambiamento della Pubblica Amministrazione degli ultimi trent'anni, finalizzato a migliorare la tutela e la garanzia della realizzazione dell'interesse pubblico e di digitalizzazione della stessa. Quest'ultimo aspetto può essere ulteriormente avvantaggiato da assunzioni di giovani lavoratori che generalmente sono più propensi all'uso delle nuove tecnologie.

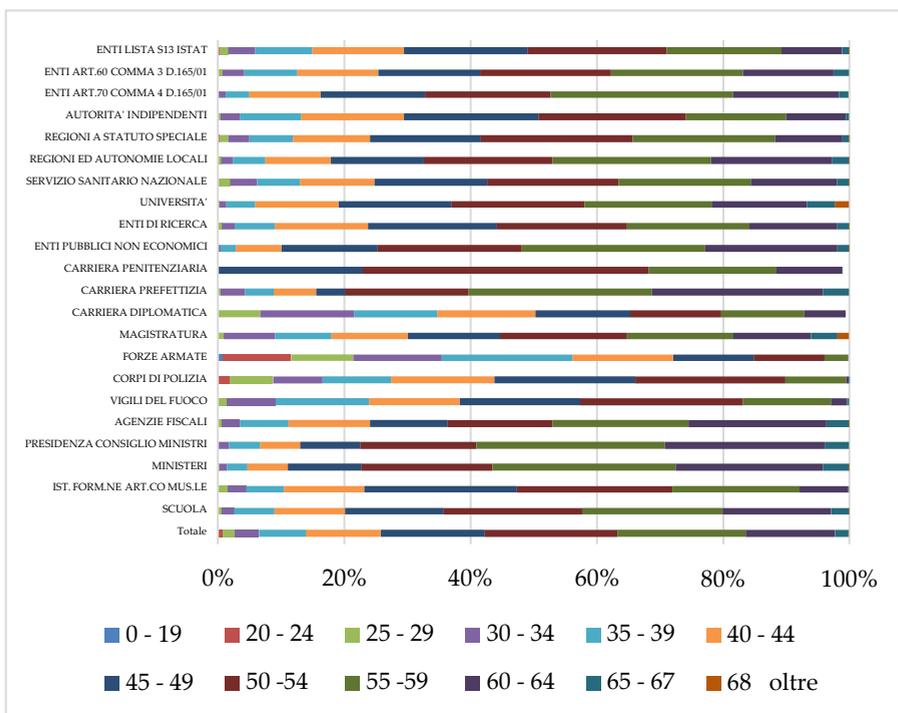
11.2 Il Piano per il Lavoro

Il Piano per il Lavoro costituisce una importante possibilità di assunzione nel pubblico impiego in un contesto difficile per l'occupazione quale è la regione Campania: la collocazione nel settore pubblico è sovente ambita per le aspettative relative alla stabilità contrattuale, alla professionalità del ruolo, alle possibilità di carriera, nonché alla eterogeneità dei profili professionali richiesti. Fra l'altro, grazie agli adeguamenti salariali del 2018, nel 2019 rispetto al 2015 gli statali hanno visto un aumento del 4,3% dei salari medi pro-capite, rispetto ai privati che invece hanno ricevuto un aumento solo del 3%. Nel 2007 i dipendenti pubblici rappresentavano il 14,5% dei lavoratori in Italia – nella parte bassa della classifica OECD – e nel 2017 sono scesi al 13,43%: in Norvegia, Svezia, Danimarca i lavoratori statali sono intorno al 30%, più del doppio rispetto all'Italia e ci sono meno dipendenti pubblici in Italia in proporzione agli abitanti che in Germania o in qualsiasi altro Paese UE. Mediamente l'età dei dipendenti pubblici è di gran lunga più alta rispetto ai lavoratori del settore privato (Balduzzi, 2019).

Secondo i dati OECD, la quota di occupati nella Pubblica Amministrazione sulla quota complessiva di occupati è stata pari al 13,43 % nel 2017, al di sotto

di circa 4 punti percentuali rispetto alla media OECD che, nello stesso anno, è stata pari al 17,41% (OECD, 2019).

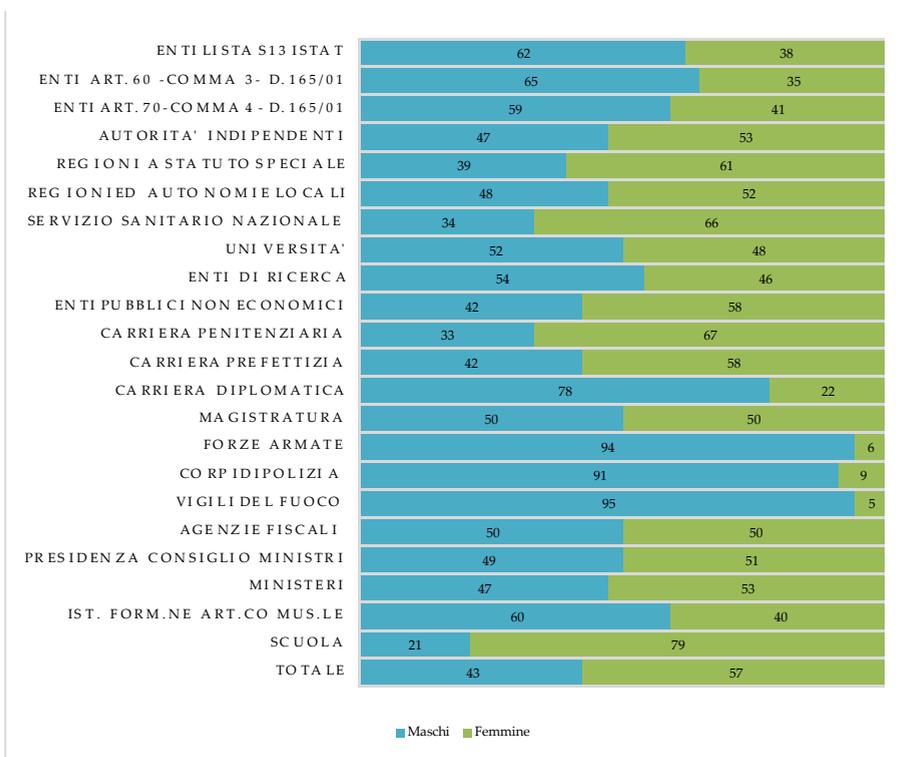
In figura 2.58 sono rappresentati gli occupati nel settore pubblico distribuiti per fasce di età (quote percentuali), ove la coorte più numerosa in media è quella tra i 50 – 54 anni. In figura 2.59, invece, si riporta la distribuzione per genere degli occupati nei vari comparti della Pubblica Amministrazione: per Sanità, Scuola, Regioni ed Enti Locali prevale la componente femminile, mentre la presenza maschile è maggiore nei Corpi di Polizia, Vigili del Fuoco, Forze Armate e Carriera Diplomatica. In Campania, comparando i dati per i comparti disponibili a livello regionale, la distribuzione per genere tra comparti risulta abbastanza equilibrata e analoga allo scenario nazionale, eccezion fatta per il personale di Regioni ed Enti locali che, nel caso della Campania, in cui prevale il genere maschile (Figura 2.60).



Note: i dati sulle barre indicano i valori percentuali.

Figura 2.58 – Distribuzione degli occupati nei comparti della Pubblica Amministrazione per fasce di età. Italia, Anno 2017.

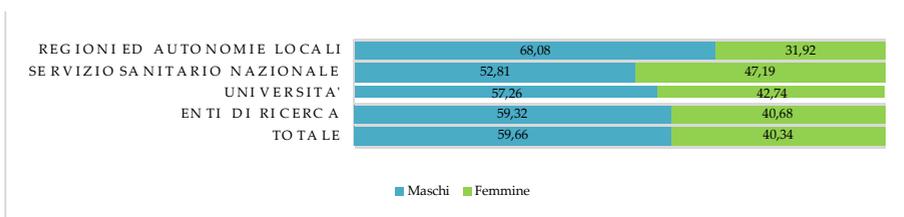
Fonte: Rielaborazione su dati della Ragioneria Generale dello Stato.



Note: i dati sulle barre indicano i valori percentuali.

Figura 2.59 – Distribuzione per genere nei comparti della Pubblica Amministrazione. Italia, Anno 2017.

Fonte: Rielaborazione su dati della Ragioneria Generale dello Stato.



Note: i dati sulle barre indicano i valori percentuali.

Figura 2.60 – Distribuzione per genere nei comparti della Pubblica Amministrazione. Campania, Anno 2017.

Fonte: Rielaborazione su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Il progetto del Piano per il Lavoro si configura come una sperimentazione di concorso unico territoriale che si prevede coinvolgerà un elevatissimo numero di candidati (si stima 200.000) ed oltre il 50% delle amministrazioni pubbliche campane, con un ruolo preminente dell'amministrazione regionale che promuove il concorso, ne determina le finalità e le modalità di svolgimento e si fa carico dei costi della selezione. Il concorso unico si realizza attraverso l'emanazione di più bandi per le diverse posizioni oggetto di selezione.

Sebbene la realizzazione del Piano per il Lavoro ad oggi riguarda solo la regione Campania, l'idea originaria di questo intervento è orientata a tutto il Sud, tant'è che prevede che vi sia un protocollo sottoscritto tra più governatori delle regioni del meridione per favorire la progettazione e concretizzazione di esperienze simili anche in altre zone del Sud. Tale accordo è finalizzato all'aumento dell'occupazione nelle amministrazioni coinvolte, attraverso una interlocuzione con il governo centrale per incrementare le assunzioni negli enti statali e per utilizzare le graduatorie dei candidati idonei risultanti dalle selezioni non solo negli enti pubblici, ma anche nelle aziende di derivazione pubblica.

Il sostegno finanziario e normativo per il Piano per il lavoro è dato dalle risorse del PO FSE - Programma Operativo Fondo Sociale Europeo Campania 2014/20, il FESR PON - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale Programma Operativo Nazionale e il PON Governance, pari complessivamente a circa 104 milioni di euro (100 milioni per i 10.000 tirocini retribuiti a 1.000 euro mensili e 4 milioni per le prove selettive) e dallo sblocco del *turn over* nel settore della pubblica amministrazione a partire dai prossimi mesi. È, infatti, stimato che, a seguito dei pensionamenti, in Campania le pubbliche amministrazioni perderanno dalle 8.000 alle 13.000 unità nei prossimi 24 mesi, lasciando molti vuoti di pianta organica.

11.2.1 Gli obiettivi

Gli obiettivi del Piano per il Lavoro sono definiti in coerenza con due target strategici della Regione Campania³⁴: il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti pubblici preposti a garantire in maniera efficiente ed efficace servizi ai cittadini in linea con i tempi e con le innovazioni del sistema produttivo; il contrasto alla disoccupazione, soprattutto giovanile, investendo sul capitale umano disponibile attraverso il sostegno all'istruzione e alla formazione.

³⁴ Progetto Esecutivo Concorso Unico Territoriale per le amministrazioni della regione Campania. *FORMEZPA, prot. N. U-002727/2019 del 21/02/2019.*

Si definiscono due tipologie di obiettivi, generali e specifici.

L'obiettivo generale del Piano per il Lavoro è favorire il potenziamento delle capacità istituzionali ed amministrative delle pubbliche amministrazioni locali della Campania, attraverso il reclutamento di personale di area C e D (diversi profili) da impegnare nell'amministrazione regionale e negli Enti Locali aderenti al progetto (Regione Campania, 2018).

L'obiettivo specifico è, invece, garantire un turn over efficace ed efficiente, abbassare l'età media della forza lavoro impiegata nel settore pubblico campano, innalzare la qualità del capitale umano dei dipendenti pubblici che operano negli Enti Locali campani. Quest'ultima finalità si giustifica con la selezione, formazione e qualificazione specifica rispetto alle competenze e conoscenze necessarie allo svolgimento dell'attività amministrativa e al supporto di processi di sviluppo locale sostenibile coerenti con gli obiettivi comunitari e nazionali.

In figura 2.63 vi è una rappresentazione della piramide per età del totale dei dipendenti pubblici in Italia, distinto per genere: considerando diverse classi di età, la classe modale per il settore pubblico italiano è quella di 50 - 54 anni, sia per i maschi e sia per le femmine. Replicando la stessa distribuzione per età per la Campania, essa è più concentrata nella classe di età 55 - 59, anche in tal caso per entrambi i generi (Figura 2.64).

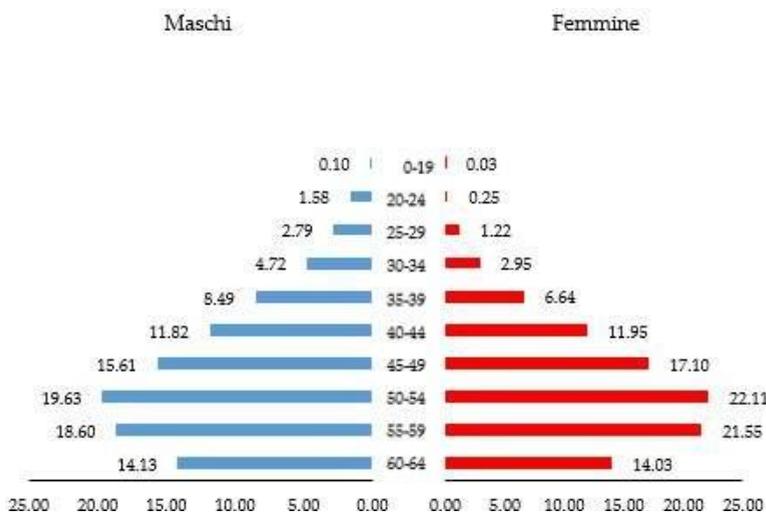


Figura 2.63 – Distribuzione per età degli occupati nel settore pubblico, distinzione per genere. Italia, Anno 2017.

Fonte: Rielaborazione su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

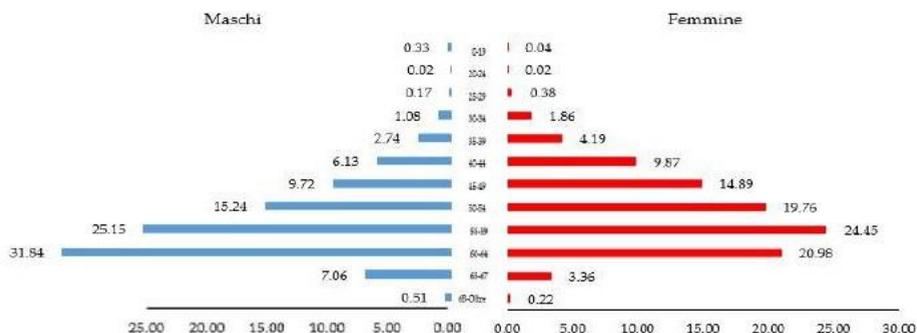


Figura 2.64 – Distribuzione per età degli occupati nel settore pubblico, distinzione per genere. Campania, Anno 2017.

Fonte: Rielaborazione su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

Una siffatta distribuzione per età dipende soprattutto da due fattori: le norme limitative alle assunzioni nel settore pubblico per il contenimento della spesa e la richiesta di una più specifica qualificazione da parte delle amministrazioni al nuovo personale, soprattutto a partire dai primi anni '90. Il personale più qualificato può accedere a determinate professioni dopo il conseguimento del titolo, quindi può entrare nel mercato del lavoro del settore pubblico già con un'età media che nella maggior parte dei casi lascia scoperta le prime classi di età (MEF, 2019).

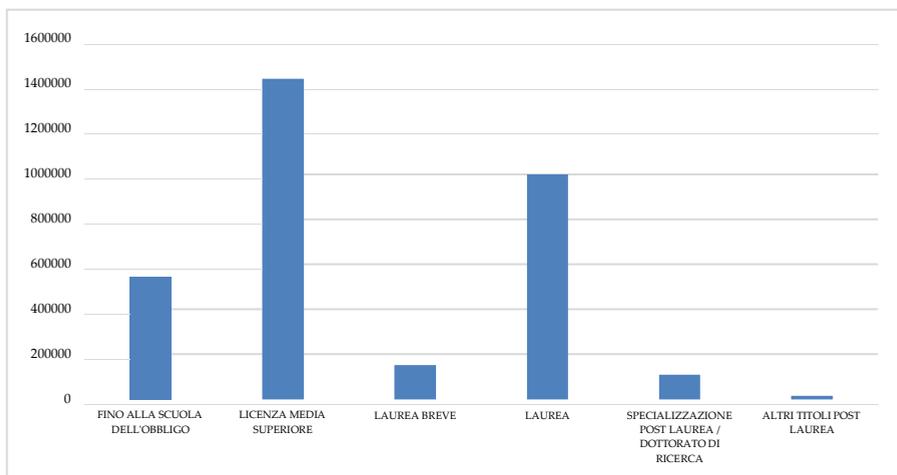


Figura 2.65 – Occupati nel settore pubblico, distinzione per titolo di studio. Italia, Anno 2017.

Fonte: Rielaborazione su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

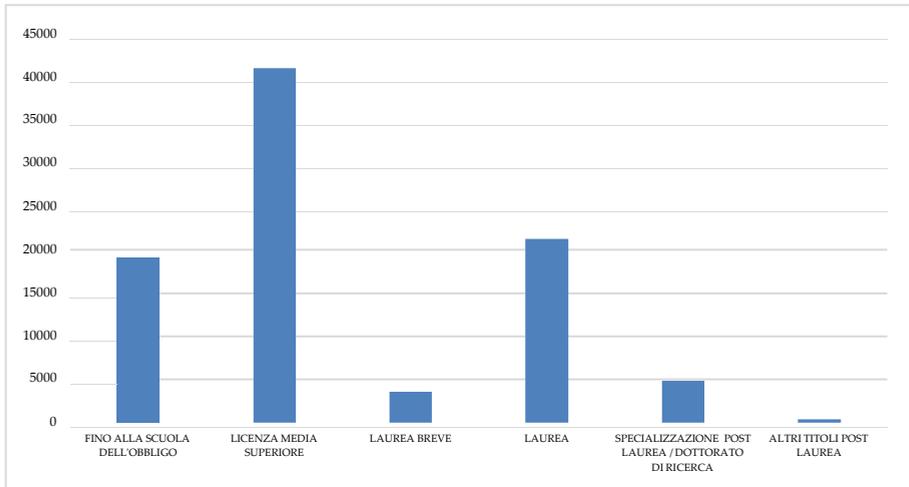


Figura 2.66 – Occupati nel settore pubblico, distinzione per titolo di studio. Campania, Anno 2017.

Fonte: Rielaborazione su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

Con riferimento ai dati sui titoli di studio posseduti dagli occupati nella Pubblica Amministrazione, si osserva che a livello nazionale prevale chi ha solo il diploma di scuola secondaria superiore (1.422.766) su chi ha conseguito la laurea (999.582, mentre 153.710 hanno la laurea breve).

11.2.2 I soggetti

I soggetti coinvolti nella realizzazione del Piano per il Lavoro sono gli enti interessati e la Regione Campania, ove per enti interessati si intendono gli enti locali di cui all'art. 2 del Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), ossia i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni, nonché i consorzi di cui all'art. 31 del TUEL, ubicati su tutto il territorio regionale. È stata data possibilità di fare istanza di adesione al Piano a tutti gli altri enti con sede in Campania ricompresi tra le "amministrazioni locali" e le "altre amministrazioni locali" così individuate nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della l31.12.2009, n. 196 e s.m.i. predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale – n. 226 del 28.09.2018, purché applichino ai propri dipendenti il vigente Contratto Collettivo Quadro per la definizione dei comparti di contrattazione e delle relative aree dirigenziali per il triennio 2016-2018 – Comparto Funzioni Locali.

La Regione Campania ha assunto l'impegno di svolgere funzioni di coordinamento, raccordo e controllo delle diverse attività previste nel progetto; mettere a disposizione degli enti tutte le informazioni e l'assistenza necessarie alla realizzazione delle attività; assicurare le condizioni per la sostenibilità finanziaria del progetto approvato con DGR n. 625 del 09/10/2018; condurre azioni di monitoraggio dell'efficacia delle azioni svolte.

Per la gestione di alcune fasi concorsuali dei primi due bandi di concorso emanati, è stata coinvolta anche la Commissione Interministeriale RIPAM, supportata da Formez PA, responsabile dell'attuazione di tutte le attività e della supervisione dei tirocini formativi previsti dopo il superamento della prova scritta (l'erogazione delle borse di studio rimane a carico della Regione Campania). In particolare, Formez PA ha assicurato la direzione, il coordinamento e l'amministrazione del progetto e il supporto agli uffici regionali, nonché lo svolgimento del piano di monitoraggio, attraverso griglie di rilevazione strutturate per tipologie di azione, in coerenza con il Sistema di Monitoraggio on line di Formez PA, con elaborazione di un cruscotto digitale di gestione e monitoraggio delle diverse fasi del progetto.

A supporto dell'azione di monitoraggio, si prevede di adottare indicatori di risultato (alcuni dei quali previsti dal PO Campania FSE 2014-2020), che verranno contestualizzati e riferiti alle fasi del corso-concorso e agli obiettivi (generali e specifici).

11.2.3 Programma di realizzazione del Piano per il Lavoro

Nel giugno 2018 è stato reso noto l'iter del master plan istituzionale, che parte con l'accordo di collaborazione ex art. 15, l. 7 agosto 1990 n. 241 siglato tra gli enti locali e la Regione Campania, che prevede l'impegno ad effettuare l'analisi del fabbisogno di personale per il triennio 2018-2020, entro 30 giorni dalla sottoscrizione del medesimo accordo e, dunque, ad individuare le unità di personale reclutabili a tempo indeterminato ed a tempo determinato, nello stesso triennio, nei profili di interesse del progetto RIPAM Campania, nonché a verificare la sussistenza delle condizioni propedeutiche per procedere alle nuove assunzioni, quale requisito per poter deliberare l'adesione al progetto RIPAM Campania ed esercitare espressa delega alla Commissione interministeriale RIPAM, ovvero l'avvalimento della stessa ³⁵.

Contestualmente è stato sottoscritto un memorandum tra i sei Governatori delle Regioni del Mezzogiorno – Campania, Basilicata, Calabria, Molise, Pu-

³⁵ Decreto Dirigenziale n. 1 del 25/01/2019 – Manifestazione d'interesse all'iniziativa regionale Piano per il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni della Campania- Concorso unico territoriale. Presa d'atto delle adesioni pervenute. Determinazioni ulteriori.

glia e Sicilia – avente come titolo “Rilancio per il Lavoro Pubblico nel Mezzogiorno” e che ha il fine di replicare il modello Campania in tema di lavoro pubblico per tutte le Regioni del Sud.

Il progetto "RIPAM - Concorso unico territoriale per le Amministrazioni della Regione Campania" (con Delibera di Giunta regionale n. 625 del 09 ottobre 2018) è partito ufficialmente ad ottobre 2018 e ha dato inizio alla realizzazione concreta del Piano per il Lavoro; durante lo stesso mese, il giorno 18, è stata pubblicata la Manifestazione d’interesse all’iniziativa regionale "Piano per il lavoro nelle pubbliche amministrazioni della Campania", destinata agli Enti Locali della Campania (Decreto Dirigenziale n. 194 del 17 ottobre 2018).

L’iter ha previsto che - entro 60 giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania (BURC n. 76 del 18 ottobre 2018) della Manifestazione d’interesse suddetta - l’Ente interessato ad aderire avrebbe dovuto far pervenire un’apposita nota di trasmissione dell’atto deliberativo contenente la manifestazione di volontà all’adesione alla procedura approvata con le Delibere Giuntali nn. 444/2018 e 625/2018 e la contestuale approvazione del menzionato Accordo di collaborazione ai sensi dell’art. 15 della legge n. 241/90, che ha efficacia tra le parti dalla data di sottoscrizione fino al 31 dicembre 2020, con possibilità di proroga previa disponibilità espressa delle parti (Balduzzi, 2019).

Alla scadenza dei termini di trasmissione delle manifestazioni di interesse da parte degli Enti, la Direzione Generale "Gestione fondo sociale europeo e fondo per lo sviluppo e la coesione" con il Decreto Dirigenziale n. 1 del 25 gennaio 2019, pubblicato sul BURC n. 6 del 4 febbraio 2019, ha provveduto all’approvazione dell’elenco degli Enti aderenti (285 Enti interessati) e dell’elenco delle istanze di adesione non ammissibili (4 enti), perché provenienti da soggetti pubblici non rientranti nelle categorie degli enti destinatari della manifestazione d’interesse. In considerazione dell’elevato numero di istanze pervenute³⁶, alcune anche oltre i termini stabiliti nella manifestazione di interesse, il decreto n. 1 del 25/01/2019 ha riaperto i termini della procedura per la presentazione delle adesioni/istanze sino al 31 marzo 2019.

Il 15 marzo 2019 si è dato avvio alla fase della ricognizione dei fabbisogni, svoltasi con il supporto del sistema informativo messo a disposizione da Formez PA, sul portale del Dipartimento della Funzione Pubblica, all’indirizzo www.concorsiuniciregionali.gov.it, presso un’apposita sezione dedicata alla Campania nella quale è possibile scaricare il manuale operativo per le proce-

³⁶Decreto Dirigenziale n. 194 del 17/10/2018 – *Avviso – Manifestazione d’interesse all’iniziativa regionale “Piano per il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni della Campania” – Concorso unico territoriale.*

ture di caricamento dati da parte delle amministrazioni, la tabella dei profili richiesti nonché l'elenco degli enti che hanno aderito all'iniziativa regionale.

L'analisi del fabbisogno deve indicare quale figura professionale è necessaria, stante la valutazione di dotazione organica, personale a tempo indeterminato, cessazioni, capacità di assunzione ovvero di budget. Oltre alla tipologia di figura necessaria, tale analisi ha consentito di individuare le unità di personale reclutabili a tempo indeterminato ed a tempo determinato, nel triennio 2018-2020 e di verificare le condizioni di svolgimento di un periodo di formazione *on the job* ai candidati selezionati attraverso il progetto RIPAM presso le proprie sedi. Il sistema di rilevazione dei fabbisogni, in itinere e a conclusione del processo di rilevazione, ha prodotto report riservati alla singola amministrazione strutturati per quadri sintetici delle informazioni registrate, ossia: riepilogo situazione personale, riepilogo disponibilità di posti, riepilogo risparmi da cessazione.

Gli "Indirizzi in ordine allo svolgimento del corso – concorso e cronoprogramma delle attività" forniscono ulteriori dettagli sulla procedura, distinta in 8 fasi specifiche ³⁷.

La prima consiste, appunto, nella rilevazione dei fabbisogni. Segue la fase di gestione delle eccedenze di personale della P.A. in disponibilità e della sua assegnazione presso gli Enti, ove sia possibile e tenuto conto dell'anzianità di iscrizione al relativo elenco.

La terza fase coincide con la pubblicazione del bando della mobilità volontaria per una quota parte del personale da ricoprire con il corso-concorso (20% del fabbisogno calcolato per la Regione Campania e degli Enti aderenti, per ogni categoria professionale, purché i posti vacanti da fabbisogno siano maggiori di quattro), mentre durante la quarta fase sono pubblicati i primi bandi di concorso relativi alle figure professionali richieste.

Vi è la quinta fase, che consiste nello svolgimento di prove di preselezione per i candidati, differenziata per i diversi profili messi a concorso. Durante la sesta fase si svolgono le prove concorsuali (due scritte e una orale), diversificata per profili professionali. In base agli esiti, verrà stilata la graduatoria dei candidati ammessi alla prova formativa e beneficiari della borsa di studio.

La penultima fase si ha con l'accesso al percorso formativo, articolato in attività didattica e di tirocinio, con analisi periodica del rendimento. I candi-

³⁷ Indirizzi in ordine allo svolgimento del corso-concorso e cronoprogramma delle attività. Giunta regionale della Campania, Ufficio di Diretta Collaborazione del Presidente – prot. 2019 – 0005279/UDCP/GAB/CG del 01/03/2019.

dati selezionati parteciperanno alle iniziative attraverso account personalizzato e certificato e con il supporto di un servizio di tutoraggio continuo. La formazione sarà erogata prevalentemente in modalità MOOC (Massive Open Online Courses), anche in collaborazione con le Università del territorio, con contenuti coerenti con i profili messi a concorso.

Durante l'ottava ed ultima fase si svolge l'esame finale e l'approvazione della graduatoria dei vincitori ed idonei, successiva ad una prova scritta teorico pratica relativa all'attività svolta dai candidati durante la precedente fase, a cui – se superata – segue un colloquio.

11.2.4 I primi bandi emanati: profili professionali, fabbisogno e partecipazione

Il Piano per il Lavoro si svolge attraverso l'emanazione di più bandi di concorso. A luglio 2019 sono stati pubblicati i primi due bandi del Piano per il Lavoro, rispettivamente per due categorie giuridiche, C e D, per ciascuna delle quali sono definiti molteplici profili professionali messi a bando. A dicembre dello stesso anno è stato bandito un nuovo concorso per 641 posti da destinare al potenziamento dei Centri per l'Impiego che si svolgerà nei primi mesi del 2020.

Di seguito si analizzano i primi bandi emanati a luglio 2019, di cui già si dispone di dati relativi alla partecipazione alle prove preselettive.

L'articolazione dei profili messi a bando è alquanto varia (Tabella 2.36): essi sono raggruppati in aree professionali, suddivise in famiglie professionali. Per ogni profilo è individuata una specifica categoria (C1 o D1), un codice identificativo e uno specifico titolo di accesso per categoria, rispettivamente diploma e laurea per categoria C e D.

Le aree professionali individuate sono quattro: amministrativa ed economico finanziaria; tecnico – specialistica; sistemi informativi e tecnologie; marketing, comunicazione e informazione. Le famiglie professionali sono, invece, più dettagliate.

Per l'area professionale amministrativa ed economica finanziaria si individuano due famiglie: una inerente finanza, contabilità e controlli interni, erogazione risorse finanziarie e contributi, gestione, valutazione e monitoraggio dei progetti; l'altra riguarda le attività contrattuali e procedure di acquisto, nonché verifiche ispettive, processi istituzionali e supporto agli organi.

L'area tecnico-specialistica prevede quattro famiglie professionali: di progettazione tecnica e direzione lavori/servizi e attività per ambiente/servizi e attività per urbanistica/servizi e attività per edilizia, infrastrutture e logistica (a cui corrispondono le figure professionali di istruttore tecnico e funzionario/specialista tecnico); di servizi di promozione del territorio (con profili professionali di istruttore culturale e funzionario/specialista attività culturali); di

servizi di vigilanza e polizia (istruttore e funzionario/specialista di vigilanza); di servizi sociali ed educativi (profilo professionale di istruttore e funzionario/specialista socio-assistenziale).

L'area sistemi informativi e tecnologie ha una sola famiglia professionale, analisi e progettazione flussi informativi/sviluppi sistemi informativi IT/acquisizione, gestione e analisi banche dati, cui corrispondono le professioni di istruttore informatico e funzionario/specialista informatico.

L'area marketing, comunicazione e informazione, infine, con famiglia professionale comunicazione, informazione e relazioni esterne prevede un istruttore e un funzionario/specialista in comunicazione /o informazione.

Le figure professionali così descritte sono state inserite nei bandi a seguito delle attività di rilevazione del fabbisogno da parte degli enti partecipanti. Dagli stessi bandi, si desume che le figure più richieste sono:

- istruttore di vigilanza per la posizione giuridica C, che rappresenta il 34,69% del fabbisogno complessivo per la categoria (Figura 2.67)

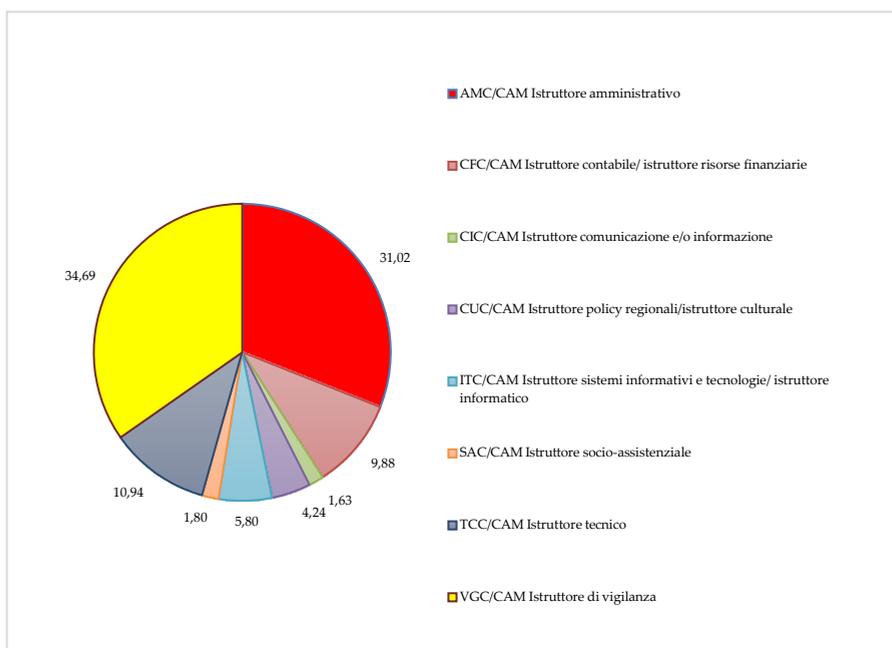


Figura 2.67 – Quota di posti messi a bando sul totale per profilo - posizione economica C1.

Fonte: Rielaborazione dati da bando di Corso-concorso unico territoriale per gli Enti locali della Regione Campania, Gazzetta Ufficiale, sezione "Concorsi ed Esami" n. 54 del 9/7/2019.

- funzionario amministrativo per la posizione giuridica D, che rappresenta il 40% del fabbisogno totale relativo alla posizione D (Figura 2.68).

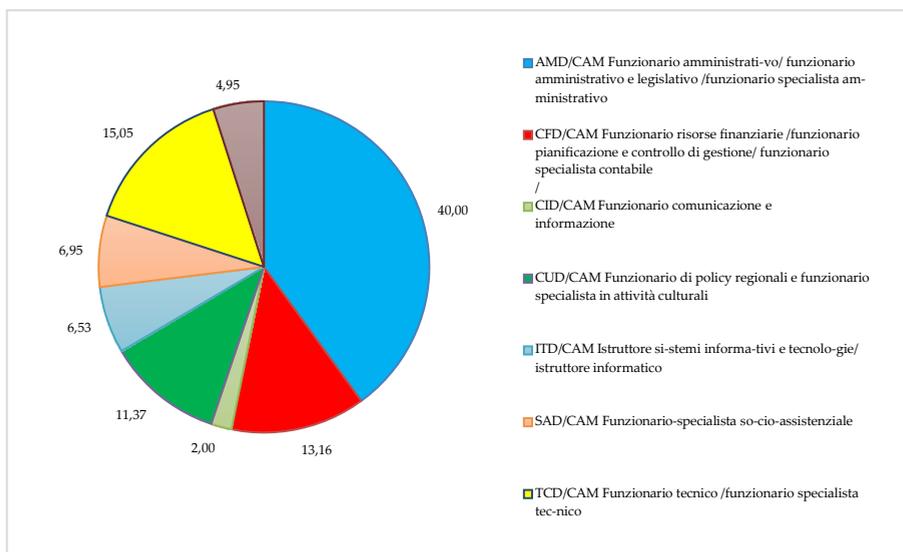


Figura 2.68 – Quota di posti messi a bando sul totale per profilo - posizione economica D1.
 Fonte: Rielaborazione dati da bando di Corso-concorso unico territoriale per gli Enti locali della Regione Campania, Gazzetta Ufficiale, sezione “Concorsi ed Esami” n. 54 del 9/7/2019.

Le richieste più numerose dei profili per entrambe le posizioni sono pervenute dai Comuni, seguiti da Regione Campania, Consiglio Regionale della Campania e Comunità Montane (Figura 2.69).

Esaminando i titoli di accesso al concorso, come indicato da bando, per la posizione economica C1 la richiesta del titolo di studio non è specifica quanto i profili di posizione economica D1: è sufficiente, infatti, che sia un diploma di istruzione secondaria di secondo grado che consenta l’istruzione ad un corso di studi universitario, eccezion fatta per i profili CFC/CAM - istruttore contabile e finanziario, ITC/CAM - istruttore informatico e TCC/CAM - istruttore tecnico, trattandosi di profili chiaramente più specialistici. Per il gruppo di profili appartenenti alla posizione economica D1, invece, il titolo di studio è la laurea, specifica per ogni tipologia di profilo. Prevale la richiesta per lauree afferenti al gruppo di corsi di laurea giuridico - economico e umanistico e, per le figure di ITD E TCD, di ingegneria, informatica e architettura.



Figura 2.69 – Numero di richieste per profilo presentate dagli Enti partecipanti.

Fonte: Rielaborazione dati da bando di Corso-concorso unico territoriale per gli Enti locali della Regione Campania, Gazzetta Ufficiale, sezione “Concorsi ed Esami” n. 54 del 9/7/2019.

È opportuno fare delle riflessioni sulla partecipazione ai primi concorsi del Piano, considerato che Formez ha messo a disposizione alcuni dati relativi alla partecipazione e alle candidature. Va ricordato innanzitutto che i posti messi a disposizione sono stati incrementati per entrambe le posizioni economiche a seguito delle procedure di mobilità obbligatorie ai sensi dell’art. 34-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, effettuate secondo la nota della Direzione Generale per le Risorse Umane della Regione Campania del 14/08/2019, PG/2019/0505510. Gli aumenti sono stati definiti in 13 unità aggiuntive per il personale di categoria D (5 unità di funzionario amministrativo, 1 unità di funzionario risorse finanziarie, 5 unità di

funzionario tecnico, 2 unità di funzionario comunicazione e informazione) e in 55 unità aggiuntive per il personale di categoria C (29 unità di istruttore amministrativo, 10 unità di istruttore risorse finanziarie, 15 unità di istruttore policy regionale, 1 unità di istruttore sistemi informativi e tecnologie).

Secondo i dati divulgati da Formez (2019), gli utenti che hanno registrato un proprio profilo per effettuare la candidatura sono stati 303.965. Tra questi, parte ha avanzato una candidatura per più profili (68.630) e parte per un solo profilo (24.790 per la sola posizione D1, 190.025 per la sola posizione C1). Considerato che il totale delle candidature è stato pari a 1.255.457, il numero medio di candidature per utente registrato è pari a 4,1.

La maggioranza dei candidati è proveniente dalla regione Campania.

La partecipazione è stata per tutti i profili al di sotto o pari al 50% delle candidature. La partecipazione più bassa si è registrata per i profili CFC – istruttore contabile, ITC – istruttore informatico e TCC – istruttore tecnico per la posizione C (Figura 2.70).

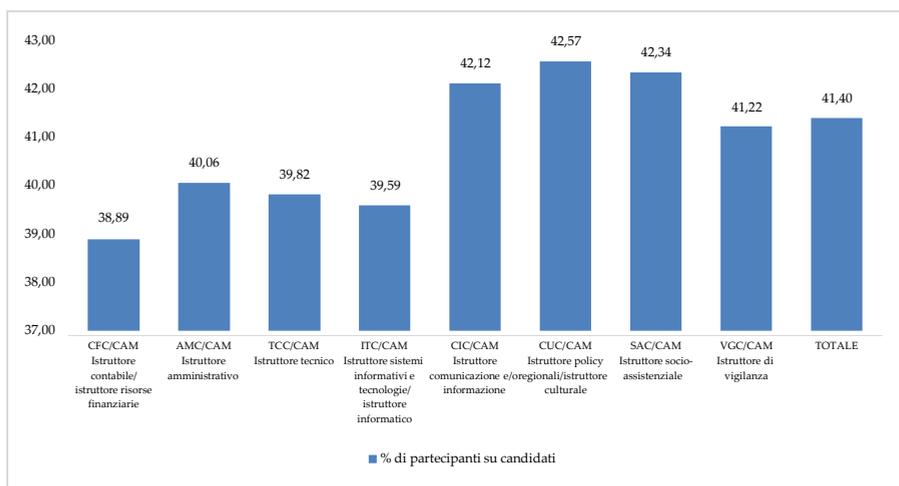


Figura 2.70 – Quota di partecipanti su candidati. Profili posizione economica C1.

Fonte: Elaborazione dati Istat.

Al contrario, hanno concorso più numerosi per i profili di istruttore comunicazione e informazione, istruttore culturale e istruttore socio –assistenziale.

Per quanto riguarda la posizione D, invece, le presenze più basse sono state registrate per i profili ITD e CFD (funzionario informatico e funzionario finanziario o contabile) mentre TCD CID e SAD sono stati i profili più parte-

cipati (funzionario tecnico, funzionario comunicazione e informazione e funzionario specialista socio assistenziale) (Figura 2.71).

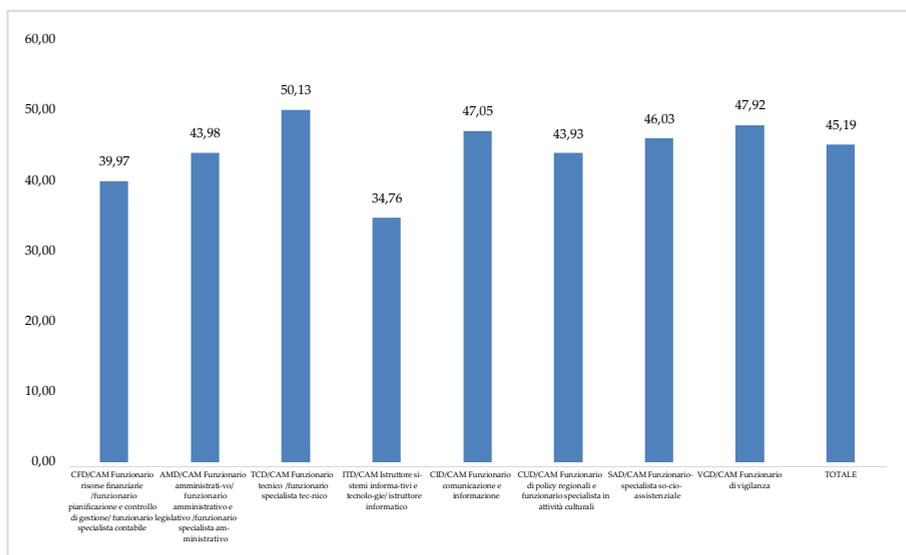


Figura 2.71 – Quota di partecipanti su candidati. Profili posizione economica D1

Fonte: Elaborazione dati Istat.

Si può comparare a questo punto il fabbisogno di figure professionali aventi uno specifico titolo di studio con la situazione regionale in tema di istruzione secondaria superiore ed universitaria.

Partendo dalla condizione dei diplomati della scuola secondaria superiore, si riscontra che il dato della regione riflette quello nazionale: il liceo scientifico è quello maggiormente scelto dai giovani studenti assieme agli istituti tecnici commerciali e industriali; è interessante osservare come a differenza del dato italiano risulta un buon numero d'iscritti negli istituti alberghieri e ristorazione (Figura 2.72). Esaminando anche il dato degli iscritti in termini di variazione percentuale nel periodo 2015-2017, il dato campano riflette l'andamento italiano, per cui gli iscritti nei licei sono in diminuzione (se non per quello linguistico), mentre sono in netto aumento quello degli istituti commerciali, industriali e quelli per l'industria e l'artigianato, nonché degli istituti superiori (Figura 2.73). Se i dati sugli iscritti risultano confortanti, quelli sui diplomati non sono del tutto positivi: analizzando la variazione nel periodo 2015-2017 dei diplomati per tipo di scuola (Figura 2.74) si rilevano andamenti negativi, tranne che per il liceo classico e

marginalmente per quello scientifico e per l'istituto tecnico per settore economico. I dati sono in linea con quelli nazionali tranne che per il liceo musicale.

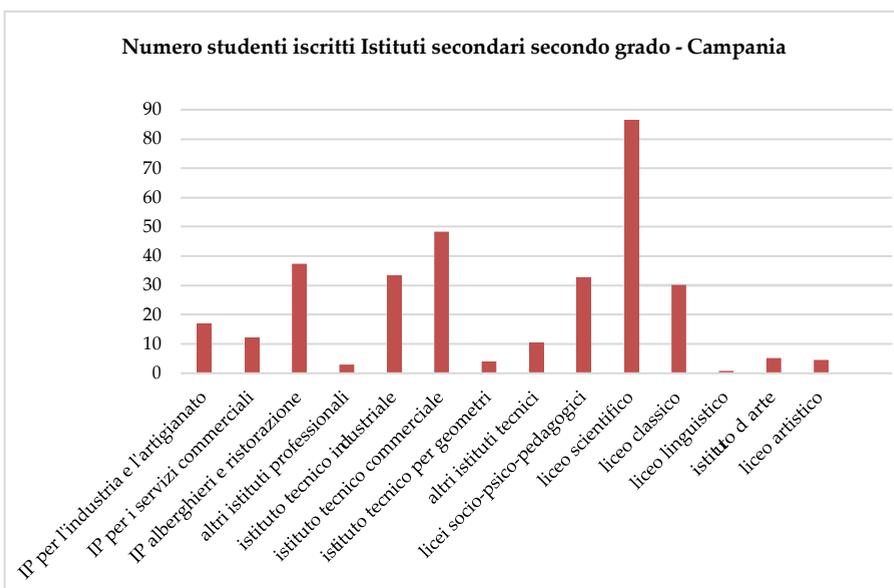
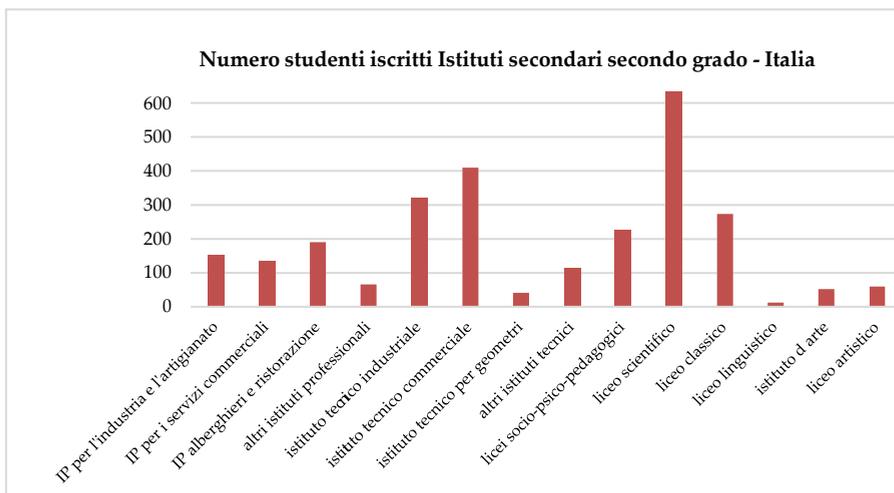


Figura 2.72 – Numero di studenti iscritti negli istituti secondari di secondo grado per tipo di scuola, migliaia. Italia e Campania (Media 2015-2017).

Fonte: Rielaborazione dati ISTAT.

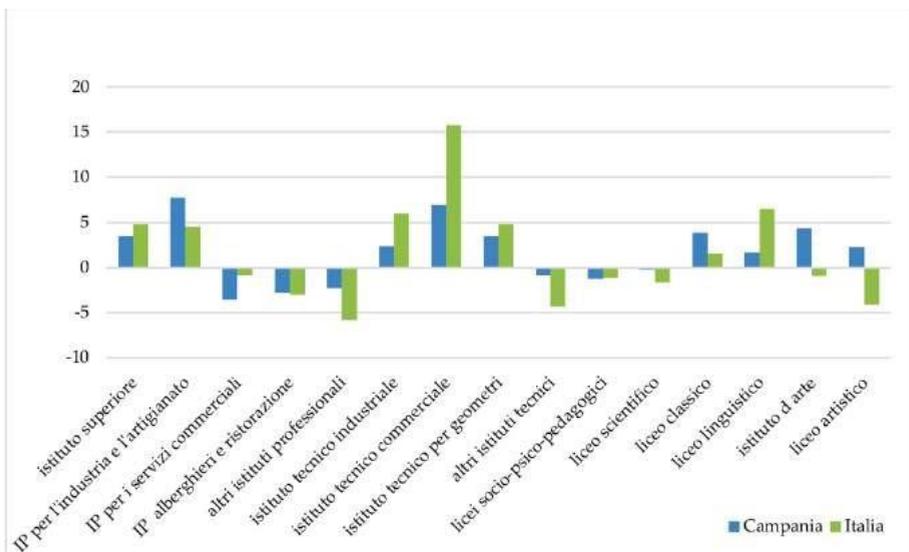


Figura 2.73 – Numero di studenti iscritti negli istituti secondari di secondo grado per tipo di scuola, variazioni percentuali. Italia e Campania (Media 2015-2017).

Fonte: Rielaborazione dati ISTAT.

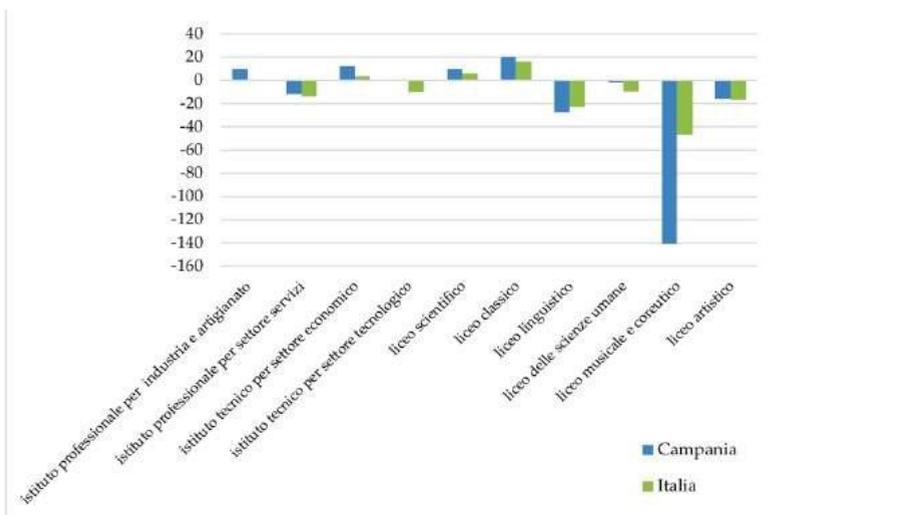


Figura 2.74 – Diplomatici per tipo di scuola superiore, variazioni percentuali. Italia e Campania (anni 2015-2017).

Fonte: Rielaborazione dati ISTAT.

Per quanto riguarda invece la situazione degli studenti universitari si rileva che in media la gran parte degli studenti residenti in Campania nel periodo 2015-2017 è iscritta ai corsi di laurea rientranti nel gruppo di ingegneria (13%), gruppo economico-statistico (14%) e gruppo giuridico (13%) (Figura 2.75).

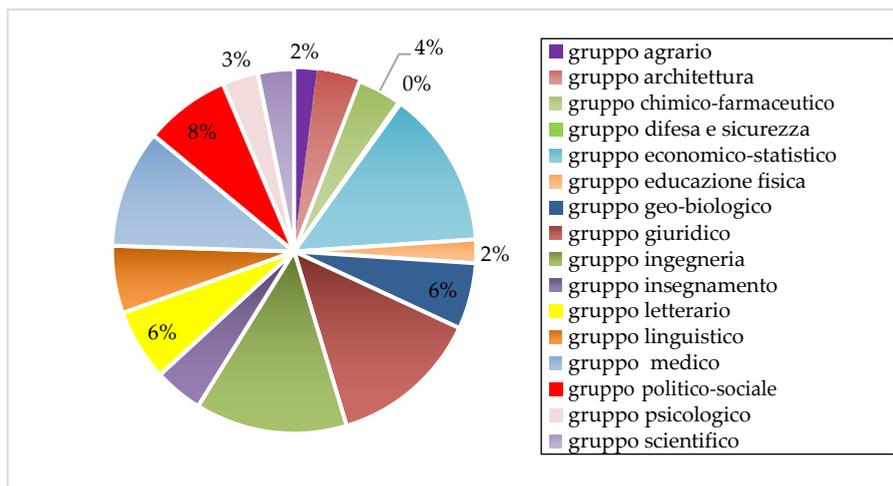


Figura 2.75 – Residenti in Campania iscritti a corsi di laurea pepr gruppo di corso di laurea (media 2015 - 2017).

Fonte: Rielaborazione dati ISTAT.

Il dato sui laureati negli Atenei Campani riflette il dato nazionale, in particolare per i corsi rientranti nel gruppo di economia-statistica, giuridico e ingegneria e medicina, mentre il dato sui corsi di laurea umanistici se ne discosta (Figura 2.76).

Da questi dati, si può desumere che il fabbisogno richiesto attraverso il Piano per il Lavoro dalle pubbliche amministrazioni può essere soddisfatto da laureati e/o diplomati in regione e che l'offerta formativa è congrua con la richiesta in termini di titoli di studio quale titoli di accesso per la partecipazione al concorso. Tuttavia, si tratta di un fabbisogno di figure generiche e tipiche dell'ambito amministrativo (prevalgono le richieste per istruttori amministrativi e di vigilanza) ma non include professioni nuove né specifiche per la realizzazione dei processi di cambiamento previsti per la Pubblica Amministrazione – in primis la digitalizzazione e il miglioramento in termini di celerità ed efficienza del servizio erogato all'utente, lo snellimento delle procedure amministrative, una rinnovata cultura del management dell'azienda

pubblica – quali ad esempio responsabile dei sistemi di gestione documentale e conservatore dei documenti digitali. Si auspica che i nuovi reclutati siano indirizzati verso questo nuovo corso della P.A. e che quindi vi sia una successiva specializzazione e specificazione del ruolo all'interno dell'organizzazione, a dispetto della iniziale genericità del ruolo di immissione.

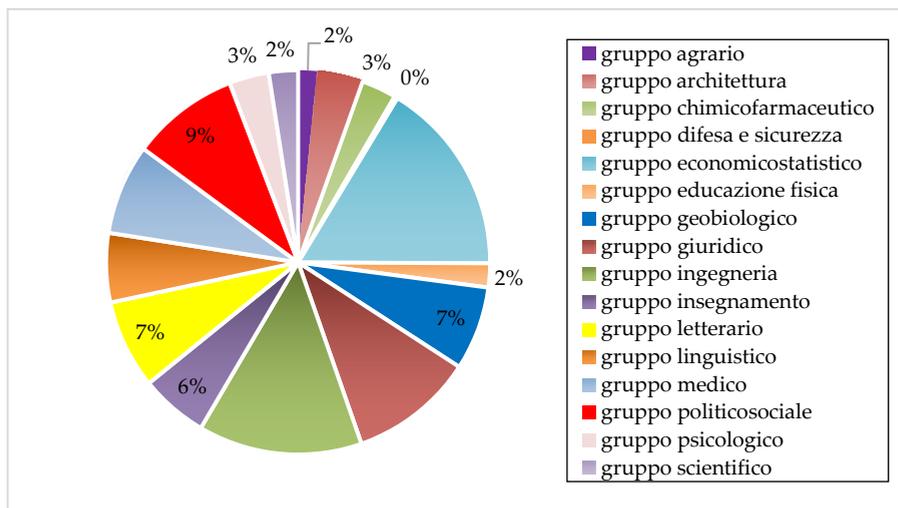


Figura 2.76 – Laureati in Università campane per gruppo di corso di laurea (media 2015 - 2017).
Fonte: Rielaborazione dati ISTAT.

AREA PROFESSIONALE	FAMIGLIA PROFESSIONALE	CATEGORIA	PROFILI PROFESSIONALI E CODICE PROFILO (<i>ex bando</i>)	ESEMPLIFICAZIONE DELLE ATTIVITA' DI RIFERIMENTO	TITOLO DI STUDIO
Amministrativa ed economico finanziaria	Finanza, contabilità e controlli interni, erogazione risorse finanziarie e contributi, gestione, valutazione e monitoraggio dei progetti	C1	Istruttore contabile /istruttore risorse finanziarie - CFC/ CAM	Ragioniere, economo, attività di controllo, gestione delle entrate comunali, ecc.	Diploma di istruzione secondaria di secondo grado di: ragioniere, perito commerciale, perito aziendale, analista contabile, operatore commerciale, che consente l'iscrizione ad una facoltà universitaria
		D1	Funzionario risorse finanziarie	Specialista contabile, esperto nella gestione delle	Laurea appartenente alle seguenti classi: L-18 Scienze

		/funzionario pianificazione e controllo di gestione/ funzionario specialista contabile - CFD/CAM	entrate comunali, esperto nelle attività di controllo di gestione (Audit interno), esperto nella ricerca e gestione dei processi di finanziamento, esperto in gare e appalti e acquisti telematici, ecc.	dell'economia e della gestione aziendale; L-33 Scienze economiche ovvero Diploma di laurea in: Economia e commercio; Economia aziendale; Economia delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni internazionali; Economia e gestione dei servizi; Economia politica; Scienze economiche, statistiche e sociali; Economia delle istituzioni e dei mercati finanziari; Economia e finanza o titoli equiparati ed equipollenti
Attività contrattuali e procedure di acquisto, nonché verifiche ispettive, processi istituzionali e supporto agli organi	C1	Istruttore amministrativo - AMC/ CAM	Istruttore amministrativo/contabile, segretario archivistico, istruttore informatico, affari generali, personale, procedimenti amministrativi SUE e SUAP, ecc.	Diploma di istruzione secondaria di secondo grado che consenta l'iscrizione ad una facoltà universitaria
	D1	Funzionario amministrativo/ funzionario amministrativo e legislativo /funzionario specialista amministrativo - AMD/CAM	Esperto in materie giuridico/amministrative-contabile, avvocato, esperto di digitalizzazione e semplificazione dei processi amministrativi, esperto nei controlli della qualità dei servizi erogati, ecc.	Laurea appartenente alle seguenti classi: L-14 scienze dei servizi giuridici, L-36 scienze politiche e delle relazioni internazionali, L-33 Scienze economiche ovvero Diploma di laurea in: Giurisprudenza, Scienze politiche, Economia e commercio o titoli

					equiparati ed equipollenti
Tecnico – specialistica	Progettazione tecnica e direzione lavori/servizi e attività per ambiente/servizi e attività per urbanistica/servizi e attività per edilizia, infrastrutture e logistica	C1	Istruttore tecnico – TCC/CAM	Geometra, Perito agrario, Perito chimico, Perito elettrotecnico, Perito industriale, Istruttore tecnico SUE e SUAP, ecc.	diploma di istruzione secondaria di secondo grado di: geometra, perito edile, perito chimico, perito agrario o diploma di maturità rilasciato da Istituto tecnico industriale o da Istituto professionale per l'industria e l'artigianato, che consenta l'iscrizione ad una facoltà universitaria
		D1	Funzionario tecnico /funzionario specialista tecnico – TCD/CAM	Esperto in attività tecniche, Architetto, Ingegnere, Specialista Urbanista, ambientalista e difesa del suolo, della gestione del ciclo dei rifiuti, Energy manager, Specialista in gestione dei processi relativi al SUE e al SUAP, Esperto in gare e appalti dei LL.PP., ecc	Laurea appartenente alle seguenti classi: L-7 ingegneria civile e ambientale, L-17 scienze dell'architettura, L-21 scienze della pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggistica e ambientale ovvero Diploma di laurea in: Ingegneria civile; Architettura; Ingegneria edile-architettura; Ingegneria per l'ambiente e il territorio; Pianificazione territoriale e urbanistica; Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale; Urbanistica o titoli equiparati ed equipollenti
		C1	Istruttore policy	Aiuto bibliotecario, Tecnico	Diploma di istruzione secondaria

Tecnico – specialistica	Servizi di promozione del territorio (cultura, turismo, sviluppo economico, gestione reti territoriali, lavoro e sport)		regionali/istruttore culturale - CUC/ CAM	audiovisivi, Restauratore, ecc.	di secondo grado che consenta l'iscrizione ad una facoltà universitaria
		D1	Funzionario di policy regionali e funzionario specialista in attività culturali - CUD/ CAM	Bibliotecario, Animatore culturale, Gestione impianti sportivi, Musei e Pinacoteche ecc.	Laurea appartenente alle seguenti classi: L-10 Lettere; L-5 Filosofia; L-1 Beni culturali; L-3 Discipline delle arti figurative, della musica, dello spettacolo e della moda; L-43 tecnologie per la conservazione e il restauro dei beni culturali; L- 40 Sociologia; L-15 scienze del turismo; L-24 Scienze e tecniche psicologiche ovvero Diploma di laurea in: Lettere; Filosofia; Discipline delle arti, della musica e dello spettacolo; Conservazione dei beni culturali; Sociologia; Economia del turismo; Psicologia o titoli equiparati ed equipollenti
	Servizi di vigilanza e polizia	C1	Istruttore di vigilanza - VGC/ CAM	Agente di P.L., ecc.	Diploma di istruzione secondaria di secondo grado
		D1	Funzionario di vigilanza - VGD/ CAM	Specialista/funzionario di vigilanza	Laurea appartenente alle seguenti classi: L-14 scienze dei servizi giuridici; L-36 Scienze politiche e delle relazioni internazionali; L-16 scienze

					dell'amministrazione e dell'organizzazione; L-33 Scienze economiche; L- 40 Sociologia ovvero Diploma di laurea in Giurisprudenza; Scienze politiche; Scienze dell'amministrazione; Economia e commercio; Sociologia o titoli equiparati ed equipollenti
	Servizi sociali ed educativi	C1	Istruttore socio-assistenziale - SAC/CAM	Educatore d'infanzia, Docente scuola materna, Educatore area handicap, ecc.	Diploma di istruzione secondaria di secondo grado che consenta l'iscrizione ad una facoltà universitaria
		D1	Funzionario specialista socio-assistenziale - SAD/CAM	Assistente sociale, ecc.	Iscrizione all'Albo Professionale degli Assistenti Sociali ai sensi della legge 23 marzo 1993, n. 84
Sistemi informativi e tecnologie	Analisi e progettazione flussi informativi/Sviluppi sistemi informativi IT/Acquisizione, gestione e analisi banche dati	C1	Istruttore sistemi informativi e tecnologie/ istruttore informatico – ITC/CAM	Analista, Programmatore, istruttore informatico, Esperto nella gestione dei siti istituzionali, ecc.	Diploma di istruzione secondaria di secondo grado di: ragioniere programmatore, perito informatico, o altro diploma equivalente a indirizzo informatico che consenta l'iscrizione ad una facoltà universitaria
		D1	Funzionario di sistemi informativi e tecnologici /funzionario informatico - ITD/ CAM	Specialista in ICT, ecc.	Laurea appartenenti alle seguenti classi: L-8 ingegneria dell'informazione; L-31 scienze e tecnologie informatiche ovvero Diploma di laurea in: ingegneria informatica;

					ingegneria elettronica; ingegneria delle telecomunicazioni; informatica; scienze dell'informazione o titoli equiparati ed equipollenti secondo la normativa vigente
Marketing, comunicazione e informazione	Comunicazione, informazione e relazioni esterne	C1	Istruttore comunicazione e/o informazione - CIC/ CAM	Esperto in comunicazione, Esperto di informazione, ecc.	Diploma di istruzione secondaria di secondo grado che consenta l'iscrizione ad una facoltà universitaria
		D1	Funzionario comunicazione e Informazione - CID/ CAM	Specialista della comunicazione istituzionale e/o Specialista nei rapporti con i media – giornalista pubblico, ecc.	Laurea appartenente alle seguenti classi: L-14 scienze dei servizi giuridici, L-33 Scienze economiche, L-10 Lettere; L-5 Filosofia; L-20 Scienze della comunicazione; L- 40 Sociologia; L-36 Scienze politiche e delle relazioni internazionali, L-16 Scienze dell'amministrazione e dell'organizzazione ovvero Diploma di laurea in: Giurisprudenza; Economia e commercio; Lettere; Filosofia; Scienze della comunicazione; Sociologia; Scienze politiche; Relazioni pubbliche o titoli equiparati ed equipollenti

Tavola 2.36 – Aree, famiglie e categorie professionali. Profili codificati, bando di corso – concorso per titoli ed esami, posizione economica C1 e D1.

12. I processi di ristrutturazione aziendale, la crisi e le politiche in Campania

di Alessandra Allini, Adele Caldarelli, Raffaella Casciello, Luca Ferri, Gianluca Ginesti, Marco Maffei, Fiorenza Meucci, Rosanna Spanò, Annamaria Zampella

Università di Napoli "Federico II"

12.1 Considerazioni e riflessioni sulla crisi e sui percorsi di risanamento e ristrutturazione

Il fenomeno della crisi d'impresa è crescentemente oggetto di studio e attenzione nella letteratura nazionale e internazionale, anche a valle della crisi finanziaria degli ultimi anni che ha prodotto pervasive e persistenti condizioni negative. È opportuno segnalare che le questioni sinteticamente prese in rassegna nel capitolo muovono dalla consapevolezza di un dibattito articolato e dinamico, oltre che estremamente eterogeneo, che estrinseca la crisi e le sue possibili risoluzioni, spesso secondo direttrici tra loro interdipendenti.

Un filone introdotto e sviluppato prevalentemente nei Paesi anglosassoni, e in seguito adattato all'Italia, concerne la possibilità e le modalità di predizione della crisi, suggerendo l'impiego di metodologie statistiche uni-variate e multi-variate (e.g., Beaver, 1966; Altman, 1968, 1983, 1995, 2002; Alberici, 1975; Appetiti, 1984; Forestieri, 1986; Bijnen e Wijn, 1994). Taluni studi, maggiormente riconducibili a una matrice giuridica, approfondiscono la gestione della crisi attraverso l'ausilio di strumenti resi disponibili nell'alveo delle procedure concorsuali (e.g., Caprio, 1997; Floreani, 1997; Belcredi, 1997; Moliterni, Paci e Vallini, 2003; Falini, 2008). Tal'altri, invece, sono più orientati alla comprensione delle dinamiche di «ritorno al valore» (e.g., Slatter, 1984, 1999, 2003; Guatri, 1986, 1995; Robbins e Pearce, 1992; Chowdhury e Lang, 1996; Barker e Duhaime, 1997; Bertoli, 2000; Danovi, 2003; Danovi e Quagli, 2008, 2010; Gilson, 2010). Infine, un ulteriore filone si è concentrato sull'analisi delle cause della crisi (e.g., Argenti, 1976; Coda, 1977, 1989; Slatter, 1984; Guatri, 1986, 1995; Hambrick e D'Aveni, 1988, 1992; Confalonieri, 1993; Sciarelli, 1996; Moliterni, 1999; Bertoli, 2004), anche intese quale primo passo per giustificare la variabilità delle performance delle strategie di *turnaround* (Chowdhury, 2002).

Tali contributi, ancorché essenziali per addentrarsi nella complicata fenomenologia oggetto di indagine, appaiono limitati nella loro capacità di far emergere pienamente la complessità intrinsecamente connessa alla risoluzione della crisi di impresa. I contributi in parola, poi, se da un lato riconoscono l'influenza esercitata dai fattori scatenanti della crisi sulla natura delle azioni correttive implementate, dall'altro non spiegano come tale influenza si manifesti nell'ambito delle singole realtà aziendali. Aldilà di retorici riferi-

menti, resta frequentemente trascurata la relazione territorio-impresa, invece necessaria per una reale comprensione delle determinanti della crisi, delle sue ricadute, e delle leve da azionare per offrire un supporto alla virtuosa interazione tra l'istituzione aziendale e la sua area di interesse.

Si noti, quindi, come necessaria premessa, che i citati orientamenti sviluppati in letteratura risentono del momento storico e del luogo in cui essi originano. Dunque, occorre che qualunque tipo di ragionamento teorico sia empiricamente declinato contemperando sistematicamente la considerazione di molteplici fattori quali, a titolo esemplificativo, le condizioni macro-economiche e storiche del contesto geografico, la cultura manageriale prevalente, nonché gli strumenti messi a disposizione dal legislatore per gestire e risolvere le crisi.

Il presente paragrafo, in tale prospettiva, ambisce a fornire alcune linee guida interpretative delle problematiche riguardanti la ristrutturazione e il risanamento aziendale che, tuttavia, vanno collocate nel più ampio quadro delineato nel volume che attiene alle specifiche condizioni e prospettive evolutive del Mezzogiorno e, segnatamente, della Regione Campania.

Ai fini di una compiuta comprensione dello status quo e delle linee evolutive future risulta imprescindibile la fissazione di alcune coordinate essenziali. Al riguardo, pare doveroso chiarire che, in termini generali, la crisi è qualificabile come un processo degenerativo in cui si verifica una costante diminuzione della vitalità dell'impresa e di conseguenza della probabilità di sopravvivenza. In sintesi, è possibile individuare almeno tre situazioni diverse che preludono e caratterizzano lo stato di crisi:

- a) una crisi in capo all'organo di governo che non è più in grado di leggere il contesto vitale dell'impresa e orientare le scelte di struttura operativa;
- b) una crisi generata dalla struttura operativa che agisce a livelli non allineati alle performance dei concorrenti;
- c) una crisi legata all'inefficace/inefficiente funzionamento dell'impresa sia a livello di organo di governo sia a livello di struttura operativa.

Ovviamente, se nella prospettiva di una visione interna tali circostanze sono perfettamente in grado di riassumere il ventaglio di ipotesi verificabili nella realtà, pare pure appropriato segnalare che la variazione anche minima di uno o più fattori esogenipotrebbe in linea di principio contribuire a esacerbare e/o mitigare i predetti stati.

Un interessante lavoro di Slatter e Lovett (1999) identifica 13 distinti possibili fattori all'origine del declino e della crisi delle imprese britanniche (Tabella 2.37). Una primissima distinzione viene effettuata tra gli elementi che originano all'interno dei confini dell'impresa (cause endogene) e quelli non riconducibili all'area di responsabilità dell'impresa (cause esogene).

<i>Cause endogene</i>	<i>Cause esogene</i>
1) Inadeguato management	11) Cambiamenti nella domanda
2) Inadeguato controllo finanziario	12) Competizione
3) Inadeguata gestione della liquidità	13) Sfavorevole evoluzione delle macro- variabili
4) Elevati costi	
5) Scarsa attività di marketing	
6) Overtrading	
7) Grandi progetti	
8) Acquisizioni	
9) Politiche finanziarie	
10) Inerzia organizzativa e confusione	

Tavola 2.37 – *Le cause della crisi.*

Note: la tavola riporta tredici distinti possibili fattori all'origine del declino e della crisi delle imprese britanniche. Fonte: Slatter S., Lovett D. (1999), Corporate Turnaround, Harmondsworth, Penguin books.

L'impostazione di Slatter e Lovett (1999) accoglie e sintetizza gli approcci presenti nel dibattito economico-aziendale in merito alla crisi d'impresa. Se da un lato viene posta l'attenzione sulla componente del Top Management, dall'altro si evidenzia come errori sotto il profilo strategico possano condizionare l'attività di impresa causandone prima perdite di natura economica e, successivamente, generando stati di insolvenza e il dissesto.

La possibilità che l'influenza teoricamente ipotizzata si concretizzi risiede nella propensione dell'impresa all'adattamento alle mutevoli caratteristiche dell'ambiente, stante la natura aziendale di «*complessi sistemi di variabili strutturali (input), comportamentali (variabili intercorrenti) e risultanti (output) in continuo rapporto con l'ambiente*» (Coda, 1989). Frequentemente, difatti, è proprio la capacità di adattamento a determinare la sopravvivenza dell'impresa, e tale capacità è diretta espressione di un orientamento strategico di fondo di lungo periodo. La crisi è quindi un «*patologico processo degenerativo del divenire della gestione aziendale, non più svolgentesi in condizioni di economicità*» (Andrei et al., 1996). Per poter operare durevolmente in conformità ai fini perseguiti, l'impresa dovrebbe svolgere (nel tempo) l'attività in condizioni di autosufficienza economica, ovvero in uno stato di equilibrio tra fabbisogno di fattori e capacità di copertura di tale fabbisogno.

Conseguentemente, alla luce di queste brevi considerazioni, e senza prescindere dall'innegabile importanza della comprensione delle risoluzioni messe a disposizione attraverso lo strumento giuridico-normativo opportuna-

mente e compiutamente affrontate in altra sede del lavoro, il capitolo è strutturato come segue.

In primis vengono sinteticamente tratteggiate le implicazioni economico-aziendali dei processi di risanamento e ristrutturazione, osservando nello specifico le possibili condizioni abilitanti, i vincoli, nonché le difficoltà connesse al cambiamento e a eventuali resistenze. Tale ricostruzione tiene conto del fatto che l'efficacia di qualunque tipo di soluzione, al di fuori delle procedure assistite che pure si spostano verso una nuova ottica di conservazione delle condizioni di continuità aziendale e non di mero risarcimento delle posizioni creditorie, è funzione di molti fattori, interni ed esterni all'azienda, che possono o meno concorrere a rafforzare/mitigare il grado di gravità della crisi.

Successivamente, il capitolo tratteggia gli strumenti utilizzabili per analizzare, prevenire e/o reagire alla crisi di impresa ponendo particolare attenzione alle metodologie di analisi di bilancio e al business plan, dunque fornendo alcune considerazioni sulla dimensione interna dei processi in esame. Infine, l'ultimo paragrafo del presente capitolo attiene l'essenziale considerazione della dimensione esterna dei processi in esame. In particolare, anche tenendo conto del focus del volume, il paragrafo offre una sintetica revisione delle misure messe a punto per la Regione Campania negli ultimi 5 anni, nonché alcuni spunti di riflessione sui possibili percorsi/esiti futuri.

12.2 Risanamento e Ristrutturazione: una prospettiva economico-aziendale

Qualunque tipo di tentativo volto a perseguire finalità di risanamento e ristrutturazione non può chiaramente prescindere da una prodromica analisi delle cause della crisi, *conditio sine qua non* per elaborare approcci e strategie efficaci. Sul punto, del resto, esiste già un consolidato e unanime consenso da parte della letteratura in tema di *turnaround* (Schendel e Patton, 1976; Hofer, 1978) che segnala come la corretta valutazione delle determinanti della crisi permetta di distinguere le necessità di interventi operativi e interventi strategici. Tale distinzione, in prima battuta, si fonda sull'origine della crisi c.d. interna – da ascrivere, a titolo esemplificativo, a inefficienze gestionali, errato utilizzo di risorse esistenti, carenze manageriali, etc. – o esterna – da ricondurre a una sfavorevole evoluzione delle interazioni tra impresa e ambiente, per esempio generata da un inadeguato posizionamento strategico, da un indebolimento del vantaggio competitivo dell'impresa dovuto a variazioni del contesto di vario genere.

Il *turnaround* operativo, dunque, si configura come un tentativo di riportare l'impresa a una accettabile condizione di efficienza, con l'obiettivo, invero di breve periodo, di ristabilire condizioni di equilibrio finanziario attivando laddove possibile flussi di cassa aggiuntivi rispetto a quelli generati dalla gestione corrente (Hambrick e Schechter, 1983).

Diversamente, il *turnaround* strategico implica azioni correttive di portata ben più ampia che comportino una riconfigurazione strategica e organizzativa dell'impresa. Tali interventi sono essenzialmente volti a migliorare le modalità con le quali l'impresa impiega le proprie competenze distintive o ad acquisirne di nuove per rinnovare e sostenere il vantaggio competitivo in orizzonti temporali di medio-lungo periodo. Tali azioni possono condurre all'alienazione di assets/rami ritenuti non strategici con l'obiettivo di una focalizzazione sul core business dell'impresa. Analogamente, potrebbero concretizzarsi nuovi investimenti per accedere alle risorse necessarie per ristabilire una proficua relazione tra l'impresa e i suoi stakeholder rilevanti.

Seppure in prima istanza tale distinzione possa valevolmente contribuire a districare il contorto tema della crisi e della sua risoluzione, occorre comunque segnalare che la categorizzazione citata poco riflette le odierne realtà aziendali e le loro necessità.

Recenti studi, difatti, pongono in evidenza il carattere multidimensionale dei processi di risanamento e ristrutturazione, sottolineando i limiti interpretativi dell'approccio dicotomico suesposto. Tali studi, concordando circa la complessità del *turnaround* aziendale quale prodotto della multidimensionalità delle cause della crisi, pongono in evidenza le complementarità tra le diverse azioni, progressivamente ricomprese nell'ambito di modelli interpretativi ampi che definiscono il *turnaround* come processo articolato in una pluralità di fasi, ciascuna caratterizzata da specifici tratti operativi e strategico-organizzativi (Robbins e Pearce, 1992; Sudarsanam e Lai, 2001).

La fase iniziale del *turnaround* è rappresentata dal *retrenchment* (Robbins e Pearce, 1992) volto a stabilizzare le performance negative dell'impresa, recuperandone i flussi di cassa attraverso la attuazione di politiche di riduzione dei costi e il disinvestimento di immobilizzazioni (auspicabilmente non strategiche). Si tratta di una risoluzione a carattere prevalentemente operativo atta a garantire in tempi brevi il presidio e la correzione delle inefficienze gestionali, eliminando gli elementi di ridondanza e limitata flessibilità dei processi aziendali.

Solo in seguito l'impresa potrà dedicarsi a una fase di rilancio (*recovery*), stavolta dalla portata strategica, diretta a individuare e perseguire nuove condizioni di equilibrio economico-finanziario. Tale operazione richiederà di volta in volta la valutazione sistematica delle politiche di investimento maggiormente adeguate a realizzare detto auspicio, e che possono idealmente collocarsi in un continuum che va dalla scelta di una maggiore specializzazione/focalizzazione nell'ambito delle originarie combinazioni prodotto-mercato, all'ampliamento delle aree di business e/o dei mercati serviti (Barker e Duhaime, 1997; Castrogiovanni e Bruton, 2000).

Rispetto alle fasi qui enucleate occorre evidenziare che non esiste unanime parere circa la necessità di seguire fedelmente questa successione logica. Robbins e Pearce (1992) affermano vigorosamente che un buon *retrenchement* operativo costituisce la pre-condizione per implementare efficacemente una strategia di *recovery*. Cionondimeno, altri contributi (Barker e Mone, 1994; Castrogiovanni e Bruton, 2000) mettono in guardia dal pericolo che tagli e azioni di efficientamento possano compromettere le risorse aziendali, dunque accelerando il declino aziendale anziché mitigarlo e esasperando le condizioni di crisi a tal punto da vanificare eventuali tentativi di *recovery*.

Un ulteriore e noto contributo che consente di comprendere le dinamiche di crisi-risanamento/ristrutturazione è quello di Chowdhury (2002). L'autore discute dell'esistenza di quattro fasi (declino, risposta dell'organizzazione, transizione, *outcome*). Si tratta di momenti che, ancorché artificialmente separati, restano sistematicamente avvinti. In fase di declino la performance continua a peggiorare finché il management non riconoscerà l'esigenza di correttivi. Il riconoscimento di una situazione negativa e l'avvio di soluzioni interne all'azienda sono da considerarsi, poi, a seconda della interrelazione tra le diverse variabili che connotano l'impresa (strategia, struttura, cultura, tecnologia, risorse umane). La fase di transizione, invece, si sostanzia è il primo momento in cui le strategie di *turnaround* producano i propri effetti arrestando il trend negativo rilevabile attraverso l'osservazione dei risultati aziendali. Infine, nell'ultimo *step* è possibile distinguere casi di successo o di insuccesso e quindi, di definitivo rilancio o di fallimento dell'organizzazione.

Si consideri al riguardo che le molteplici ragioni che possono causare lo stato di crisi e variamente riconducibili a condizioni di declino del business per la pressione competitiva, per mutate condizioni del contesto normativo-regolamentare, per modificazioni del tessuto socio-demografico, e ancora per il depauperamento delle risorse chiave, hanno un impatto diretto sulla gravità e la durata degli squilibri in essere, ma difficilmente possono essere prese a riferimento – in modo indipendente – per guidare il management nella scelta della tipologia e della pervasività degli interventi strategici o operativi da porre in essere.

Il management dovrà quindi tenere conto di ulteriori condizioni attinenti all'operatività dell'azienda (ad esempio la natura multi-business dell'impresa e la presenza di assets alienabili senza comprometterne l'assetto strategico), le esigenze di velocità di intervento che potrebbero spingere ad optare per soluzioni simultanee sia sul piano operativo sia sul piano strategico e la capacità di gestire un processo di cambiamento così pervasivo limitando gli episodi di resistenza e rigetto, l'eventualità di beneficiare del coinvolgimento/appoggio di taluni *stakeholders*.

È chiaro che le ipotesi di risoluzione siano il prodotto di ragionamenti che non possono prescindere dalle caratteristiche specifiche dell'istituzione azien-

dale. Dunque, anche laddove la crisi si configuri, invero, come il risultato di dinamiche che si sviluppano su un panorama che travalica i confini dell'impresa, e non direttamente legati alla sua gestione, la risposta di quest'ultima deve essere necessariamente adattata e declinata nella direzione di un ripensamento delle sue peculiarità per ristabilire condizioni di equilibrio. I progetti di risanamento e ristrutturazione potranno quindi essere disegnati con eterogenei livelli di ampiezza e profondità, imponendo cambiamenti circoscritti o più radicali, e con diverse combinazioni di iniziative volte a modificare i processi operative o le linee strategiche.

Essenziale, in ogni caso, ai fini di una efficace azione di *turnaround* sarà il processo di analisi e identificazione delle soluzioni da attuare, delle tempistiche previste, delle dotazioni necessarie, degli agenti del cambiamento, dei possibili esiti e di eventuali target e indicatori di monitoraggio. Si tratta di attivare processi diagnostici ex-ante che consentano di attivare soluzioni coerenti e di monitorarne gli andamenti per ritardare, ove necessario, le azioni intraprese.

Allo scopo di supportare l'azione dei manager e dei professionisti nella fase di selezione degli interventi correttivi l'impiego di strumenti quali l'analisi di bilancio e il business plan assume, conseguentemente, una duplice valenza.

Da un lato, si tratta di espedienti per mettere a sistema fattori altrimenti considerati solo in maniera compartimentalizzata, al fine di individuare i correttivi più idonei, e comunicarlo agli stakeholders anche nell'ottica di un *re-gaining of legitimacy*. Dall'altro, si sostanziano come mezzi di condivisione dialogica del cambiamento all'interno dell'azienda, volta a informare e laddove possibile a supportare obiettivi di engagement da parte dei vertici per stimolare i soggetti coinvolti a collaborare al cambiamento, anziché ostacolarlo.

Le caratteristiche di tali strumenti, unitamente ad alcune considerazioni critiche intorno alle loro modalità di implementazione, rappresentano dunque il focus centrale dei due successivi paragrafi. Ciò consente, infatti, di comprendere meglio la complessità dei processi di ristrutturazione e risanamento nella loro dimensione interna.

12.3 Il processo di risanamento e ristrutturazione aziendale nella sua dimensione interna: il ruolo del business plan

Come già anticipato, quello della crisi è un fenomeno patologico e sistemico che colpisce l'azienda a ogni livello e nella sua interezza dando luogo, il più delle volte, a un processo degenerativo di natura cronica (Danovi e Quagli, 2015). L'evento in parola non è ascrivibile a situazioni di momentaneo disequilibrio economico, finanziario o monetario, bensì fa riferimento a «una sorta di spirale viziosa difficilmente arrestabile senza interventi strutturali di vasta portata» (Tron, 2013).

Sorge, dunque la necessità di apportare degli interventi atti a ridisegnare l'assetto strategico e competitivo dell'azienda al fine di recuperare posizioni di vantaggio competitivo e garantire il risanamento (Tron, 2013).

Quello del risanamento è un processo che richiede, quali condizioni abilitanti, di essere programmato e supportato attraverso strumenti costruiti su metodologie precise e rigorose. È, dunque, necessaria la definizione di un *actionplan* che declini tutte le azioni da porre in essere per risanare/ristrutturare l'azienda. Secondo Pajardi (2010) un *actionplan* è generalmente articolato in tre fasi:

- 1) Una prima fase di **elaborazione della strategia**;
- 2) Una seconda fase di **negoiazione con i creditori** della proposta di risanamento;
- 3) Una fase finale di **implementazione della strategia** stabilita e condivisa con i creditori in precedenza.

La predisposizione delle operazioni necessarie al risanamento e alla ristrutturazione aziendale richiedono numerose analisi e la redazione di un piano aziendale in grado di fornire ai terzi una visione completa delle azioni attuate dall'azienda e di tutte le loro motivazioni (Gilson, 2010). Il piano dovrà necessariamente partire da analisi volte a comprendere le ragioni della crisi (analisi di mercato e del posizionamento aziendale), e successivamente descrivere le azioni correttive che l'azienda intende attuare mostrando i risultati attesi sotto forma di proiezioni di breve e di medio lungo periodo (Gilson, 2010; Pajardi, 2010; Tron, 2013).

Al fine di guidare il processo di risanamento/ristrutturazione e garantire una idonea previsione dei flussi economici e finanziari, nonché delle attività di natura operativa da svolgere, è possibile formulare il c.d. piano di impresa o business plan. Tale documento consente di identificare e fissare gli obiettivi e le priorità strategiche di un'azienda in un determinato orizzonte temporale che, solitamente, oscilla tra i 2 e i 5 anni. Il piano d'impresa riporta al suo interno una serie di accurate previsioni di natura economica, finanziaria e patrimoniale offrendo una visione quantitativa della strategia e consentendo di valutarne la fattibilità.

Il business plan consente di guidare il risanamento aziendale in quanto permette di verificare la sostenibilità della strategia nel tempo muovendo oltre l'orizzonte temporale di breve periodo e, al contempo, sanando i limiti di altri strumenti più statici e miopi (come ad esempio il budget). Si tratta di un piano che se opportunamente concepito ed elaborato, specialmente nei suoi assunti di base, offre la possibilità di analizzare scenari relativamente più lontani nel futuro garantendo analisi più dinamiche e improntate sulle caratteristiche di determinati settori. Tale strumento si presta a essere sia una guida programmatica atta a garantire la corretta attuazione delle linee strategiche, sia un viatico per supportare l'azione manageriale nelle fasi dell'evoluzione aziendale.

Il piano generalmente consta di due distinte sezioni.

La prima sezione ha natura narrativa ed è volta a esplicitare aspetti di natura strategico-operativa. La seconda sezione presenta contenuti di natura tecnica e quantitativa e traspone la strategia in termini economico-finanziari e patrimoniali per esplicitare le possibilità di attuazione della strategia descritta nella prima parte del documento (Danovi e Quagli, 2010). Il Business Plan si compone di (Salvioni, 2003; CNDCEC, 2015):

- 1) executive summary
- 2) descrizione del settore
- 3) descrizione del mercato
- 4) descrizione dei prodotti e dei marchi
- 5) descrizione del processo produttivo
- 6) descrizione del management team
- 7) descrizione della strategia
- 8) piano di marketing
- 9) piano operativo
- 10) bilanci di simulazione e budget di cassa

Secondo il documento “Linee guida per la redazione del Business Plan” emesso dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC, 2015), la descrizione della strategia di risanamento non può esulare da una approfondita rappresentazione sia delle cause che hanno portato l’azienda alla crisi sia delle operazioni necessarie al risanamento.

Pertanto, sarà opportuno descrivere tutti gli aspetti che provino l’esistenza di una politica di effettivo rafforzamento dell’impresa in termini economici, patrimoniali e finanziari. Ulteriormente, occorrerebbe una accurata valutazione della strategia che l’impresa intende perseguire effettuata utilizzando approcci mirati a comprendere il potenziale valore creato. In questa sede si fa riferimento al calcolo di appositi indici come il tasso interno di rendimento (TIR), il valore attuale netto (VAN) o l’*enterprise value added* (EVA) (Brusa, 2000).

Il business plan non è esente da criticità di natura valutativa (Avallone, 2015). Occorre, pertanto, effettuare una riflessione critica sulla coerenza, sull’ampiezza e sulla profondità dei valori economici e finanziari contenuti nel piano (Marasca, 2015). Con riferimento alle informazioni di natura contabile, è degno di nota che queste potrebbero essere alterate a causa dell’esistenza di alcuni “spazi di discrezionalità”.

È degno di nota che la bontà di un piano è legata principalmente alla coerenza e all’omogeneità delle diverse sezioni che lo compongono ma anche alla coerenza e all’attendibilità dei valori economici, finanziari e patrimoniali descritti all’interno delle sezioni quantitative (Danovi e Quagli, 2010 e 2015; Corbella e Florio,

2014). L'attributo di coerenza richiede di dimostrare l'esistenza di una connessione tra la situazione iniziale, le ipotesi formulate, le intenzioni strategiche e il piano di azione dimostrando l'esistenza di un nesso causale tra tutti gli elementi. L'attendibilità dei valori richiede dimostrare che il piano di impresa sia formulato partendo da ipotesi realistiche e che proiettino scenari probabili (Marasca, 2015).

12.4 Il processo di risanamento e ristrutturazione aziendale nella sua dimensione interna: il ruolo dell'analisi di bilancio

È degno di nota che sia in fase di prevenzione del risanamento sia in fase di successivo controllo è possibile svolgere una analisi per indici al fine di verificare gli effetti delle azioni poste in essere. In situazioni di crisi e risanamento aziendale l'analisi di bilancio può fornire un duplice aiuto:

- 1) *Ex ante* consente di verificare l'esistenza delle crisi e/o mettere in luce l'insorgere dell'evento patologico fornendo le basi per eventuali interventi correttivi;
- 2) *Ex post* (rispetto al manifestarsi della crisi) consente di analizzare i risultati ottenuti a seguito dell'attuazione della strategia di risanamento consentendo al management aziendale di monitorare il livello di performance aziendale e comprendere se i risultati ottenuti collimano con le aspettative.

È degno di nota che gli indicatori utilizzati non devono essere calcolati con il solo scopo di individuare segnali di crisi ma, piuttosto, dovrebbero rientrare nei comuni strumenti da utilizzare per il controllo delle performance. Pertanto, l'analisi di bilancio andrebbe effettuata a prescindere da eventuali segnali di crisi o di dissesto consentendo una visione della situazione dell'impresa completa in ogni momento e consentendo, così di accantonare l'eventualità di una crisi futura (Teodori, 2008; Sciarelli, 2017; Sostero et al., 2017).

Generalmente, una analisi di bilancio richiede il calcolo di indici rivolti ad approfondire le dinamiche economiche, finanziarie e patrimoniali dell'impresa.

L'analisi della redditività (o anche di equilibrio economico) dell'impresa attiene alla misurazione del rapporto tra una determinata configurazione di reddito (ad es. utile netto, reddito operativo) e grandezze espressive dell'attività svolta (ad esempio capitale investito).

In merito, uno degli indicatori maggiormente impiegato nelle analisi delle performance delle imprese è il Return On Investment (ROI). Tale indicatore, calcolato come reddito operativo su capitale investito (nella gestione caratteristica), definisce il grado di efficienza ed efficacia della gestione aziendale, indipendentemente dalle scelte di finanziamento attuate, in quanto "misuratore" della capacità di creare valore dalle relative attività di investimento. Pertanto, soltanto le aziende caratterizzate da un elevato e costante ritorno sugli investimenti sono general-

mente in grado di garantire una più stabile remunerazione dei finanziamenti ricevuti, sia a titolo di capitale di prestito che di capitale di rischio nonché di autofinanziare i processi di crescita del proprio business. A sua volta, il ROI è la conseguenza dei risultati di altri due parametri di analisi della redditività aziendale, quali Return On Sales (ROS) e l'indice Rotazione del Capitale Investito.

Il Return On Sales (ROS), calcolato come Reddito Operativo su Ricavi di vendita, esprime la capacità dell'impresa di generare redditività dalle vendite mettendo in evidenza l'ammontare di reddito disponibile, per ogni euro di fatturato, dopo la copertura di tutti i costi operativi gestione. Poiché i valori del ROS sono influenzati dai prezzi e dai volumi di fatturato, l'indicatore risente oltre che delle abilità gestionali del management anche delle dinamiche esterne dei mercati di approvvigionamento e di sbocco. L'indice di Rotazione del Capitale Investito, calcolato come Ricavi di vendita su Capitale Investito, ha, invece, lo scopo di rilevare l'attitudine dell'impresa a soddisfare una crescita del business economicamente equilibrata, mostrando se e in che modo il capitale investito sia stato adeguatamente impiegato per sostenere la crescita del fatturato. Si segnala, inoltre, che si è calcolato il tasso di crescita delle imprese attraverso l'impiego dell'indicatore Variazione del Fatturato (%) in un determinato arco temporale di riferimento (Sostero et al., 2017).

Per verificare se l'impresa sia stata in grado di remunerare adeguatamente il capitale di rischio investito dai soci si farà, poi, uso del Return On Equity (ROE), calcolato come Utile Netto su Patrimonio Netto. L'impiego di tale indicatore è di assoluto interesse anche per comprendere gli aspetti legati al tema della leva finanziaria, poiché, laddove il ROI risulti essere sistematicamente maggiore del costo medio capitale di prestito (tasso di interesse sui finanziamenti ottenuti), il ROE beneficerà di un effetto moltiplicativo positivo e, quindi, per ogni euro investito in capitale di rischio si registrerà un incremento dell'utile netto.

L'analisi della liquidità aziendale e della struttura finanziaria consente di comprendere se l'azienda abbia adottato una corretta politica di scelta delle fonti di finanziamento e, più precisamente, di valutare se vi sia un equilibrio temporale tra fonti di finanziamento e investimenti (es: investimenti a medio e lungo termine devono essere finanziati con capitale destinato a permanere per medi e lunghi periodi in azienda, come capitale proprio e debiti a lungo termine).

Gli indici di liquidità maggiormente utilizzati sono il current ratio e il quick ratio. Il current ratio, o indice di liquidità primaria, esprime la capacità di far fronte ai debiti a breve utilizzando le disponibilità a breve. Esso è ottenuto andando a rapportare all'attivo a breve le passività a breve (intese come debiti che non eccedono l'esercizio). Generalmente un valore dell'indice intorno a 2 è considerato soddisfacente, mentre un valore inferiore a 1 è sinonimo di gravi problemi di solvibilità nel breve periodo (Sciarelli, 2017; Sostero et al., 2017).

Il quick ratio, o indice di liquidità secondaria, esprime la capacità dell'impresa di far fronte ai debiti a breve utilizzando le disponibilità a breve (senza considerare le scorte di magazzino). Esso è ottenuto rapportando l'attivo circolante al netto delle scorte ai debiti a breve. Un valore di tale indice vicino a 1 è generalmente considerato soddisfacente, mentre un valore inferiore segnala problemi di solvibilità nel breve periodo (Teodori, 2008).

L'impiego degli indicatori di solidità (intesa quale patrimoniale e finanziaria), unitamente ai precedenti indici di redditività, assicura alle aziende che devono operare il risanamento/ la ristrutturazione informazioni e dati inerenti le condizioni di equilibrio quali-quantitativo tra gli investimenti posti in essere dalle imprese e le relative fonti di finanziamento. In particolare, attraverso l'analisi della solidità è possibile comprendere se un'azienda è in grado di operare costantemente in una logica di *going concern*, superando con successo eventuali situazioni di criticità del contesto economico-sociale in cui essa è opera. Tra i principali indicatori impiegati nella letteratura accademica e prassi professionale, l'analisi si avvale, in primo luogo, del grado d'indebitamento dell'impresa, calcolato in via generale come rapporto tra Mezzi di Terzi e Mezzi Propri e, in via più specifica, come rapporto tra Debiti verso Banche e Totale Fatturato (Sostero et al., 2017).

Il grado di indebitamento, sia nella sua versione più astratta che in quella più specifica, fornisce indicazioni riguardanti il grado di dipendenza finanziaria che le imprese hanno da terze economie (ad esempio banche, fornitori e finanziatori in generale). In tale circostanza appare chiaro che indicatori con valori molto alti, generalmente superiori a 1, sono sintomatici di una sottocapitalizzazione dell'impresa e di elevati rischi di condizionamenti da parte di soggetti terzi nelle scelte gestionali dell'impresa. Una crescita esponenziale dell'indebitamento verso terzi crea, altresì, per l'impresa forti limitazioni nell'avvio di nuovi business e una potenziale contrazione nella realizzazione di processi di ammodernamento delle strutture produttive, incidendo negativamente sulle eventuali opportunità di crescita che il mercato può offrire in un dato momento. Naturalmente, tale indicatore risulta essere influenzato anche dalle condizioni dell'ambiente (economico) in cui l'impresa opera e della tipologia di indebitamento contratto. Il monitoraggio degli indici di indebitamento consente, infine, di identificare anche eventuali situazioni di difficoltà che le imprese risentono nelle fasi di accesso al credito.

12.5 Il processo di risanamento e ristrutturazione aziendale nella sua dimensione esterna: un focus sulle iniziative intraprese nella Regione Campania

Il presente paragrafo muove dalla consapevolezza che le questioni concernenti i processi di risanamento e ristrutturazione sono strettamente connesse

agli impulsi, alle opportunità e alle criticità derivanti dalle caratteristiche del contesto economico in cui l'azienda è collocata e che sulla stessa insistono in modalità assai eterogenee.

In questa sede si intende, nello specifico, soffermarsi sul quadro che caratterizza la Regione Campania che, nell'ultimo quinquennio, ha mostrato un forte impegno nella previsione di soluzioni e misure volte al rafforzamento del suo tessuto economico e imprenditoriale, molte tuttora in essere, che meritano un certo grado di attenzione. Per esigenze di brevità, dunque, in queste pagine si riepilogheranno brevemente le suddette misure e le principali aree di intervento, nel tentativo di individuare possibili percorsi futuri. Saranno invece tralasciate le considerazioni legate agli andamenti della performance e della dimensione culturale regionale che, ancorché centrali, saranno oggetto di specifica trattazione in altra sede del libro e per le quali pare auspicabile suggerire la lettura di alcuni materiali specialistici³⁸.

Chiaramente, affrontare il tema delle misure a presidio del rilancio economico della regione Campania impone uno sforzo di razionalizzazione, dato il proliferare negli ultimi anni di una serie di iniziative non sempre perfettamente omogeneizzate. Sicché si è ritenuto di suddividere gli interventi in tre ampie categorie e di proporre una breve disamina separatamente: sviluppo e promozione, Aree di crisi Complessa e Aree di crisi non complessa.

Focalizzandosi sulla prima delle categorie summenzionate, quella riguardante sviluppo e promozione, i primi interventi degni di particolare nota e dalla portata strategica assai rilevante possono essere ricondotti al Patto per lo Sviluppo della Regione Campania sottoscritto tra il presidente del Consiglio dei Ministri e dal Governatore della Regione (aprile 2016, rinnovato nel 2019) e il Protocollo di Intesa con il MISE (giugno 2016). Il Patto per lo Sviluppo individua gli interventi strategici e la dotazione finanziaria (nazionale e regionale) necessaria per lo sviluppo delle seguenti Aree tematiche:

1. Infrastrutture
2. Ambiente
3. Sviluppo economico e produttivo
4. Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione.

Il Protocollo ha ad oggetto "Il coordinamento, lo sviluppo di strategie e strumenti complementari per l'attrazione di investimenti, la ricerca ed as-

³⁸ Si vedano i Rapporti di Check-Up Mezzogiorno, realizzati con cadenza annuale dalla SRM – Studi e Ricerche sul Mezzogiorno.

sistenza ad investitori esteri in Campania e la sperimentazione di un sistema di governance tra Amministrazioni centrali e regionali”.

Nell’ambito del Programma, l’Asse 3 denominato “Competitività del Sistema Produttivo” prevede, fra le priorità di investimento, attività per creare occasioni di incontro tra imprenditori italiani ed esteri, interventi di attrazione degli investimenti ed iniziative di servizi di informazione e promozione rivolte a potenziare la presenza di investitori esteri nonché, in un’ottica più ampia di sviluppo territoriale, azioni per la promozione di investimenti produttivi a carattere innovativo per la riqualificazione/riconversione industriale ovvero per l’attrazione di nuove realtà imprenditoriali.

Nel 2017 si annoverano due interventi strategici, rispettivamente nel mese di maggio – Strumenti di programmazione negoziata nazionale e Regionale – e di novembre – Fondo crescita sostenibile per progetti di ricerca volti all’innovazione di processo e di prodotto. Il primo si è concretizzato in un accordo di Programma sottoscritto tra la Regione Campania, il Ministero dello Sviluppo Economico e per presa visione dell’Agenzia Nazionale per l’Attrazione degli investimenti e lo Sviluppo di Impresa – Invitalia S.p.a.

Si tratta di una misura volta a favorire, nell’ambito del territorio della Campania, l’attrazione di nuove iniziative imprenditoriali ovvero il consolidamento di quelle già esistenti che risultino strategiche per le esigenze di sviluppo individuabili a livello territoriale, attraverso il cofinanziamento da parte della Regione Campania di programmi di sviluppo presentati a valere sullo strumento agevolativo dei Contratti di sviluppo. Il secondo intervento strategico, invece, nasceva specificamente per fornire strumenti di sostegno al Piano d’Impresa di FCA Italy S.p.A. e CRF S.c.p.a., ed è stato poi ampliato per programma di investimenti in ricerca e sviluppo delle società Costruzioni Aeronautiche Tecnam Spa.

Di portata ben più ampia l’intervento sostanziato dopo un lungo iter a cavallo tra 2017 e 2018 e riguardante l’istituzione delle ZES. Il Piano di Sviluppo Strategico è stato elaborato attraverso un confronto con tutti i Comuni interessati, gli interporti e i Consorzi di sviluppo industriale, le organizzazioni sindacali e quelle delle imprese, con il partenariato sociale ed economico della Regione, giungendo ad una piena condivisione delle linee strategiche di sviluppo della ZES da parte di tutti gli enti coinvolti nell’iniziativa e nelle sedi istituzionali di presentazione del Piano. Il Piano contiene, in particolare, l’identificazione delle 29 aree individuate, per complessivi 5154 ettari, l’elenco delle infrastrutture esistenti in tali territori, nonché delle infrastrutture di collegamento tra le aree non territorialmente adiacenti ed un’analisi dell’impatto sociale ed economico atteso dall’istituzione della ZES. La relazione illustrativa del Piano di Sviluppo Strategico, inoltre, identifica le tipologie di attività che si intendono promuovere all’interno della ZES, nonché gli strumenti di semplificazione e di agevolazione che si intendono adottare.

Sempre del 2018 l'intervento a sostegno dell'attrazione di risorse. Il provvedimento programma risorse per la realizzazione di un'azione di sistema finalizzata a promuovere in Italia e all'estero le opportunità di investimento regionale e a favorire la creazione di partnership tecnologiche e industriali, per il rafforzamento delle competenze e delle specializzazioni del tessuto produttivo campano. L'azione prevede strumenti di promozione dell'offerta territoriale regionale, e la partecipazione ad eventi internazionali e di alta rilevanza strategica, afferenti ai settori riconducibili ai Poli delle filiere produttive di eccellenza regionali, e coerenti con le finalità del Piano di Sviluppo Strategico "ZES Campania, selezionati tra quelli segnalati dall' ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, e con il supporto di società in *house providing*.

Più di recente, con l'approvazione del Documento Economico Finanziario Regionale del 2019, la Regione ha definito la strategia di medio-lungo termine, volta a promuovere, anche mediante una sinergia con il Governo centrale, la realizzazione di una politica industriale in grado di favorire investimenti di elevata portata finanziaria e garantire l'attrazione e/o la permanenza sul territorio campano di imprese multinazionali (contratti di sviluppo, accordi per l'innovazione, contratti di programma regionale). In tale logica va a collocarsi il recente rinnovo del protocollo, volto alla stretta collaborazione tra Regione Campania ed Unioncamere Campania, che mira a perseguire gli obiettivi di:

- semplificazione amministrativa, previo censimento delle procedure e standardizzazione della modulistica;
- supporto negli incontri con le imprese in materia di attrazione degli investimenti;
- supporto ai SUAP sforniti di applicativi informatici o con applicativi in disuso;
- condivisione delle informazioni a disposizione degli enti regionale e camerale.

Con aree di crisi complessa si fa riferimento ad *aree che riguardano specifici territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale e con impatto significativo sulla politica industriale nazionale, non risolvibili con risorse e strumenti di sola competenza regionale*. Tali aree sono state individuate con il DGR n. 590 del 2017 nei poli industriali di Acerra-Marcianise-Airola; Torre Annunziata-Castellammare e Battipaglia-Solofra. L'istanza di riconoscimento come aree industriali di crisi complessa è stata accolta dal ministero dello sviluppo economico con il DM del 22/11/2017 e con la firma di un protocollo di intesa tra Ministero e Regione per la riconversione/reindustrializzazione delle aree individuate.

Gli interventi operati in questo ambito hanno riguardato:

1. Il contrasto alla disoccupazione;
2. La semplificazione dell'accesso al credito;
3. Le politiche di efficientamento energetico, green economy e trasferimento tecnologico;
4. La semplificazione amministrativa.

Con riferimento al contrasto alla disoccupazione, i primi interventi degni di particolare nota stabiliti dal Ministero dello Sviluppo Economico e attuati dalla Regione Campania risalgono al 2015 con la Legge 218/2015 art 1 co. 178 Misure attuative POR Campania *“misure di politica attiva con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita”*. Il provvedimento prevedeva l'attuazione di misure di decontribuzione allo scopo di incentivare le imprese ad investire sul territorio campano e alimentare le opportunità di crescita contrastando la disoccupazione. In sostanza, tale intervento prevedeva il parziale esonero (nella misura del 60%) dal versamento dei contributi previdenziali complessivi a carico delle aziende che avessero assunto lavoratori a tempo indeterminato nell'esercizio 2016. Tale misura è stata prorogata negli anni successivi (ultimo DGR in ordine temporale è il n. 62 del 2019).

Al fine di favorire la semplificazione dell'accesso al credito per le imprese operanti sul territorio, la regione Campania ha attuato numerosi interventi. Anzi tutto, occorre ricordare la legge regionale n. 22 del 2016 *“Manifattura Campania: Industria 4.0”*. Tale misura nasce allo scopo di incrementare l'attrattività del territorio campano favorendo l'insediamento delle imprese di manifattura innovativa, lavoro artigiano digitale, valorizzazione delle attività artigianali digitali. In particolare, il DGR intende sostenere il settore manifatturiero attraverso il co-finanziamento di interventi in ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e realizzazione di *“fabbriche intelligenti”* (così come definite nell'Agenda Digitale 4.0).

Inoltre, sempre al fine di facilitare l'accesso al credito, nel 2018 sono stati svolti tre importanti interventi legislativi.

Primo intervento si è estrinsecato nell'attuazione del DGR 140 del 2018 che ha riguardato l'istituzione di un credito di imposta *“per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nella regione Campania”* e per gli *“investimenti di cui alla L. 208/2015, articolo 1, co. 95-108”*. Con tale provvedimento il ministero dello sviluppo economico intendeva favorire il rilancio degli investimenti delle imprese operanti nella Regione Campania.

Secondo intervento è quello riportato dal DGR 477/2018. In questo caso, la regione Campania ha introdotto un nuovo strumento di ingegneria finanziaria al fine di consentire alle imprese del territorio il finanziamento di nuovi piani di investimento, innovazione e sviluppo attraverso l'emissione di obbli-

gazioni societarie nella forma di Minibond. Tali obbligazioni vengono raggruppate in un portafoglio finanziato da investitori (bancari e non) consentendo il frazionamento del rischio e aumentando l'appetibilità dei titoli.

Infine, lo stesso DGR (477/2018) promuove il rafforzamento della rete dei Confidi regionale e l'istituzione di un Fondo Centrale di Garanzia per le imprese non grandi (dalle micro alle medie imprese). Tale misura presenta una duplice finalità. Infatti, da un lato il rafforzamento della rete di Confidi (attraverso la costituzione di un fondo regionale di garanzia) accresce il plafond delle garanzie rilasciabili e dunque la possibilità di accesso al credito delle imprese. Dall'altro lato, l'istituzione di un fondo centrale di garanzia favorisce l'accesso al finanziamento delle imprese non grandi mediante l'istituzione di una garanzia pubblica da affiancare alle garanzie reali portate dalle imprese. Grazie a tale fondo, le imprese hanno la possibilità di ottenere maggiori finanziamenti senza garanzie aggiuntive (fidejussioni o polizze assicurative) sugli importi garantiti dal fondo.

La terza tipologia di intervento portato avanti dalla regione Campania ha riguardato le politiche di efficientamento energetico, green economy e trasferimento tecnologico.

In merito, occorre ricordare due interventi legislativi. Anzitutto, con il DGR n. 65 del 2017 "Trasferimento tecnologico e prima industrializzazione", nonché con il successivo DGR n. 412 del 2018, la regione Campania ha inteso sostenere le piccole e le medie imprese del territorio in materia di realizzazione di studi di fattibilità e progetti. Lo scopo era quello di consentire l'esplorazione del potenziale commerciale di idee innovative oltre alla realizzazione di prototipi e nuovi progetti e ha interessato numerosi settori come ad esempio l'aerospazio, le biotecnologie, le imprese di manifattura 4.0, i beni culturali, ecc.

Con il DGR n. 82 del 2019 "Programmazione di interventi di efficientamento energetico in favore del tessuto produttivo" la regione Campania ha cercato di favorire la riduzione dei consumi energetici e delle emissioni gassose attraverso il passaggio a fonti energetiche alternative (solare, eolico, etc.). In particolare, gli interventi si sono sostanziati nel co-finanziamento di piani di investimento aziendali per l'efficientamento energetico, opere di isolamento termico degli edifici e dei complessi produttivi, realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Tale misura ha riguardato sia le PMI sia le grandi imprese.

Ultima tipologia di intervento svolto ha riguardato la semplificazione amministrativa. In tal senso, la regione Campania, con la Legge regionale n. 11 del 14 ottobre 2015, riconoscendo la semplificazione amministrativa quale leva strategica per creare condizioni di maggior prosperità e sviluppo economico, ha istituito lo Sportello Unico regionale per le Attività Produttive. Lo scopo di tale ente è la semplificazione degli aspetti burocratici inerenti all'apertura di nuove imprese e iniziative di carattere produttivo.

Con aree di crisi non complessa si fa riferimento a quelle aree in cui la crisi industriale presenta un impatto significativo sullo sviluppo dei territori interessati e sull'occupazione.

In merito la regione Campania ha operato a partire dal 2016 con il DGR 560 che prevedeva l'individuazione delle aree di crisi industriale non complessa ai sensi del decreto del ministro per lo sviluppo economico del 4 agosto 2016. A seguito dell'individuazione di tali aree è stato sottoscritto il 21/12/2017 un accordo di programma tra la regione Campania e il Ministero dello Sviluppo economico che prevedeva:

- a) lo scorrimento della graduatoria delle imprese che intendono investire in Campania e che hanno partecipato al bando nazionale ma rimaste prive di copertura finanziaria;
- b) l'attivazione di un avviso dedicato ai territori dell'area di Acerra;
- c) la predisposizione di un nuovo bando per i territori delle aree di crisi non complessa con precipuo riferimento alle aree di Acerra e Marigliano.

In chiusura occorre riflettere in ordine alle reali possibilità di assicurare un certo grado di sostenibilità agli interventi legislativi messi in campo dalla Regione.

Anzitutto, allo stato attuale pare essenziale segnalare la necessità di un più ampio e pervasivo sforzo da parte dell'ecosistema Campania in ordine ai finanziamenti alle start-up (innovative e non). Si tratta di un percorso imprescindibile tenuto conto del valore di possibilità di autoimpiego come mezzo di contrasto ai crescenti tassi di disoccupazione che incancreniscono il territorio.

Inoltre, appare necessario prestare maggiore attenzione al tema della sostenibilità degli investimenti delle aziende. Infatti, affinché le misure introdotte dalla Regione abbiano una portata realmente sistemica, consentendo un incremento della competitività e della produttività, occorre un'azione focalizzata e verticale, che sappia indirizzare le risorse oggi disponibili in modo virtuoso, valorizzando le relazioni e le sinergie all'interno dei distretti industriali. In tal senso, se correttamente stimolati, i principali player dei settori "traino" possono guidare il processo di ammodernamento tecnologico delle imprese delle loro filiere.

13. Gli investimenti in infrastrutture per la ZES

di Fabio Carlucci, Lucia Ciciarelli, Paolo Coccorese, Corrado Cucini, Luigi Senatore, Barbara Trincone
Università degli Studi di Salerno

Questo paragrafo ha l'obiettivo di fornire un quadro generale degli interventi infrastrutturali riguardanti le aree portuali, aeroportuali, interportuali e

di sviluppo industriale (ASI) comprese nella Zona Economica Speciale Campania e relativo a tutti gli investimenti nelle reti stradali e ferroviarie interessate dall'istituzione della ZES.

Nell'ambito dell'industria portuale, risulta fondamentale sottolineare la responsabilità dell'AdSP nella pianificazione territoriale delle aree portuali e, per quanto riguarda l'indirizzo, la programmazione e il controllo delle operazioni portuali. All'Ente fanno capo, in tal senso, le strategie di sviluppo delle attività e la definizione degli interventi atti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati. Le informazioni riguardo la pianificazione degli spazi, la programmazione degli interventi infrastrutturali e delle attività sono contenute all'interno di due fondamentali documenti redatti dall'AdSP: il piano operativo triennale e il Masterplan di ciascun porto. Il POT 2017/2019 riguardante i porti facenti parte dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, in linea con le principali tendenze evolutive e nel rispetto del Piano Nazionale Strategico dei Porti e della Logistica, ha individuato come obiettivo primario il completamento di tutti gli interventi infrastrutturali in corso di svolgimento. Nell'arco temporale 2017/2019 l'AdSP ha determinato le seguenti priorità di azione:

1. Adeguamento infrastrutturale per il segmento container e passeggeri;
2. Integrazione, sviluppo ed accessibilità dei servizi di supporto attraverso l'impiego di nuove tecnologie;
3. Marketing strategico ed operativo per la cantieristica e l'autostrada del mare;
4. Focalizzazione sullo sviluppo della ZES come attrattore di investimenti industriali;
5. Marketing territoriale.

Riguardo la specializzazione settoriale dei porti, il piano conferma il ruolo dello scalo partenopeo nell'ambito del traffico merci, passeggeri, delle Autostrade del mare e della cantieristica; il ruolo del porto di Salerno nel settore del traffico merci, passeggeri e Autostrada del mare, mentre, del porto di Castellamare di Stabia nella cantieristica e nella portualità turistica.

In riferimento al sistema aeroportuale, si evidenzia l'obiettivo di attuazione del progetto, proposto da GESAC s.p.a (Gestione Servizi Aeroporti Campani) e previsto nell'ambito del piano strategico di delocalizzazione delle infrastrutture per la creazione di una vera e propria cargo city nell'aeroporto di Napoli Capodichino nell'ambito di un'area inutilizzata di proprietà di privati, a sud della pista di volo. La realizzazione di tale investimento compor-

terebbe l'accentramento delle attività di DHL, in primis, e di UPS a seguire, permettendo, in linea programmatica, allo scalo partenopeo di decuplicare i propri traffici.

Tra gli interventi programmati per il sistema interportuale campano, è previsto, attraverso il completamento del II e III lotto Interporto di Nola, un potenziamento infrastrutturale. Il progetto, che è stato già approvato e finanziato nell'ambito "dell'Accordo di programma quadro APQ - infrastrutture per la viabilità", allo stato attuale, risulta completato all'80%. L'interporto Sud Europa, invece, potrà giovare del potenziamento dello scalo Maddaloni-Marcianise, in virtù degli interventi finalizzati all'aumento della capacità e della flessibilità dell'impianto.

Rispetto all'attuale livello infrastrutturale della rete ferroviaria, sono in corso numerosi interventi di altissimo livello strategico, tra i quali spiccano, solo per citare i più importanti, il potenziamento e l'upgrade tecnologico Nodo di Napoli, la realizzazione del progetto strategico AV/AC Napoli-Bari e l'adeguamento prestazionale del collegamento Roma – Caserta – Maddaloni Marcianise / Nola Interporto.

Per il sistema stradale sono programmati numerosi interventi, previsti nel Programma d'intervento sulla viabilità in Campania, finanziato con il Fondo di Sviluppo di Coesione (FSC) 2020-2024. Il programma d'intervento è stato condiviso dalla regione, dal governo e da ANAS.

Infine, la programmazione degli interventi nelle Aree di Sviluppo Industriale (ASI), si focalizza, perlopiù, sulla riqualificazione delle infrastrutture esistenti e in maniera minore sulla costruzione di nuove infrastrutture.

13.1 Porto di Napoli

Le scelte di pianificazione e programmazione delle opere infrastrutturali assunte dall' AdSP del Mar Tirreno Centrale non possono prescindere da un'attenta valutazione e analisi delle criticità presenti nel Porto di Napoli. In primo luogo, è indispensabile portare a termine la riorganizzazione delle concessioni al fine di renderle omogenee in funzione delle attività commerciali svolte. Inoltre opera strategica risulta la riqualificazione del waterfront portuale aperto alla città. Risulta indispensabile alla buona fruizione del porto di Napoli anche l'attività progettuale focalizzata alla risoluzione delle criticità infrastrutturali dei collegamenti stradali e ferroviari del porto. Di seguito vengono elencate le opere infrastrutturali programmate all'interno del Masterplan, alcune delle quali racchiuse all'interno del Grande Progetto Logistica e Porti – Sistema integrato Portuale di Napoli.

<i>Intervento</i>	<i>Arco temporale</i>	<i>Stato attuazione</i>	<i>Importo</i>
Dragaggio fondali con deposito in cassa di colmata I e II lotto	Breve	In fase di completamento	45.600.000 €
Calata Piliero – parcheggio interrato e strip commerciale	Breve	Da avviare progettazione definitiva	74.000.000 €
Collegamenti stradali e ferroviari interni	Breve	Contratto stipulato	31.600.000 €
Rete fognaria	Breve	Progettazione esecutiva	22.000.000 €
Ristrutturazione Immacolatella vecchia	Breve	Lavori in corso	5.011.000 €
Riqualificazione urbanistica e funzionale dell'area monumentale del porto di Napoli - Calata Beverello - connessione urbana centro storico della città	Breve	In corso progettazione esecutiva	17.900.000 €
Riqualificazione urbanistica e funzionale dell'area monumentale del porto di Napoli - Calata Beverello - Nuove infrastrutture per le linee veloci: realizzazione di pontili di ormeggio aliscafi e di imbarco passeggeri	Breve	Da avviare progettazione definitiva	4.800.000 €
Recupero e valorizzazione dell'edificio ex Magazzini Generali volume esistente e nuove volumetrie	Breve	Da avviare progettazione definitiva	57.000.000 € (37M+20M)
Piattaforma per lo Sportello Amministrativo Unico	Medio	n.a	n.a
Nuova Darsena di Levante	Breve/Medio	n.a	150.864.761 €
Realizzazione Collegamento Porto di Napoli e Rete Ferroviaria nazionale (dopo risultati studio di fattibilità)	Medio	Studio in corso RFI-ACaMIR	120.000.000
Accessibilità autostradale	Medio	n.a	n.a

Tavola 2.38 – *Interventi infrastrutturali programmati.*

Fonte: *Elaborazione team UNISA.*

13.2 Porto di Salerno

Il Piano Regolatore del Porto di Salerno, approvato a maggio 2016, è stato elaborato partendo dall'adeguamento tecnico funzionale approvato dalla Regione Campania. Le principali criticità presenti nel Porto di Salerno comportano l'esigenza di incrementare la superficie di stoccaggio, acquisire la disponibilità di aree retro-portuali, fornire al settore crocieristico strutture moderne e mezzi tecnologicamente avanzati ed infine, eliminare le interferenze tra traffico portuale e urbano.

L'obiettivo è quello di supportare la crescita della portualità salernitana attraverso interventi infrastrutturali capaci di assorbire i tassi di crescita sti-

mati al 2030 che prevedono un valore dei traffici container triplicato rispetto al 2009. Considerando i vincoli riguardanti il finanziamento delle opere, la richiesta di permessi ed autorizzazioni, l’Autorità Portuale intende interagire in maniera rapida con tutti i soggetti istituzionali coinvolti, al fine di rispettare gli obiettivi prefissati nel Master Plan. Tra le opere infrastrutturali più importanti vi sono da annoverare le opere comprese nel Grande Progetto Logistica e Porti – Sistema integrato Portuale di Salerno (dragaggio fondali e allargamento dell’imboccatura) e nel Grande Progetto Salerno Porta Ovest.

<i>Intervento</i>	<i>Arco temporale</i>	<i>Stato attuazione</i>	<i>Importo</i>
Dragaggio fondali	Breve	In corso validazione del progetto esecutivo	38.100.000 €
Allargamento imboccatura	Breve	Gara aggiudicata e contratto stipulato	23.000.000 €
Salerno Porta Ovest	Breve	Aggiornamento progetto in corso	146.000.000 €
Consolidamento definitivo Molo Trapezio, testata Molo Manfredi e banchina Ligea 1° e 2° stralcio	Breve	Completata e collaudata	39.000.000 €
Infrastrutture di security	Breve	Gara aggiudicata e contratto stipulato	4.518.360 €
Struttura multipiano	Medio	Da avviare progettazione	n.a
Salerno Porta Ovest	Breve	I stralcio (lavori in corso) II stralcio (Aggiornamento progetto in corso)	146.000.000 €
Consolidamento definitivo Molo Trapezio, testata Molo Manfredi e banchina Ligea 1° e 2° stralcio	Breve	Completata e collaudata	39.000.000 €
Riaspetto formale e funzionale del Molo Manfredi	Breve	Lavori consegnati ad ottobre 2018	7.000.000 €
Interventi urgenti di manutenzione ordinaria e straordinaria della viabilità del Porto di Salerno	Breve	Gara aggiudicata e contratto stipulato	315.000 €
Prolungamento scogliera e banchina di riva S.Teresa	Breve	Gara aggiudicata	1.830.000 €
Imboccatura Porto Masuccio	Breve	Progetto esecutivo approvato	870.000 €
Fabbricato servizi	Medio	n.a	6.020.800 € (L. 413/98 ; L. 84/94 art 18 bis.) + 4.000.000 € (ex L. 166/2002)
Interventi retro-portuali Area logistica retro-portuale (Mercato San Severino). District Park	Medio		

Tabola 2.39 – *Interventi infrastrutturali programmati.*

Fonte: *elaborazione team UNISA.*

13.3 Sistema aeroportuale

In riferimento agli investimenti infrastrutturali nel sistema aeroportuale Campano, come esposto in precedenza, si evidenzia il progetto proposto da GESAC s.p.a (Gestione Servizi Aeroporti Campani) nell'aeroporto di Napoli Capodichino. GESAC ha sviluppato un piano strategico di delocalizzazione delle infrastrutture per la creazione di una cargo city in un'area inutilizzata di proprietà di privati localizzata a sud della pista di volo. Inoltre, attraverso il progetto "Mobilità sostenibile in Aeroporto", GESAC, ha stanziato l'importo complessivo di € 2.000.000,00, suddiviso in due tranches di € 1.000.000,00 ciascuna, che potrà essere concesso in prestito gratuito per un periodo di 60 mesi dall'erogazione, agli operatori che dovessero rinnovare il parco macchine attualmente impiegato presso l'Aeroporto di Napoli-Capodichino, sostituendo gli autobus attualmente operanti con autobus eco compatibili. L'incentivo, rappresentato dal prestito gratuito, dovrà essere restituito in 60 rate mensili consecutive di pari importo a decorrere dal 1° del mese successivo all'erogazione.

13.4 Sistema Interportuale

In merito agli investimenti nell'Interporto Campano, è stato programmato il potenziamento della viabilità di accesso all'interporto attraverso il completamento del II e III lotto Interporto di Nola. Il progetto, che è stato già approvato e finanziato nell'ambito "dell'Accordo di programma quadro APQ – infrastrutture per la viabilità", prevede la costruzione di due nuovi svincoli in entrata ed in uscita dall'area ASI per la connessione con la S.S. 7 Bis, la realizzazione di un nuovo asse di collegamento diretto tra il casello autostradale di Nola e l'area industriale per la connessione con la rete A30 e la riqualificazione della viabilità a livello provinciale. I lavori risultano eseguiti all'80% ed anche parzialmente collaudati ed aperti al traffico. Sono in programma anche interventi finalizzati al revamping dell'impianto di illuminazione, all'implementazione delle interazioni tra le aree portuali e l'interporto e all'introduzione dei fast-corridor.

Per l'Interporto Sud Europa (ISE), sono stati programmati investimenti volti all'avvio del servizio shuttle Porto di Napoli – Gruppo FS – Interporti, al completamento dell'area logistica/intermodale di Marcianise per una superficie di oltre 300.000 mq, all'ampliamento territoriale su Maddaloni per oltre 1.500.000 mq da destinare ad attività logistiche e, come per l'Interporto Campano, interventi atti all'implementazione delle interazioni telematiche con le aree portuali e l'introduzione dei fast-corridor. L'Interporto Sud Europa (ISE), potrà giovare del potenziamento dello scalo Maddaloni-Marcianise, in virtù degli interventi finalizzati all'aumento della capacità e della flessibilità dell'impianto. È previsto, inoltre, l'adeguamento della viabilità interna ed esterna a supporto dei fabbricati. La tempistica, per tale progettazione, prevede una conclusione possibile entro il 2020 per un importo totale di € 98.800.000,00.

13.5 Trasporto ferroviario

Gli indirizzi strategici del trasporto ferroviario campano, in coerenza con le disposizioni comunitarie, mirano alla creazione di un network di infrastrutture, capace di interagire in termini di programmazione dei servizi e degli investimenti, in una logica di rete multimodale, con l'obiettivo di migliorare l'accessibilità del sistema di trasporto nazionale ed offrire una struttura di reti e servizi integrati. Per incrementare la qualità del network merci e per riuscire a compiere lo shift modale da gomma a ferro, le strategie da mettere in campo dovranno partire da un'accurata analisi volta all'eliminazione delle principali criticità di cui soffre attualmente il sistema ferroviario merci. Gli investimenti nella rete riguardano il progressivo adeguamento delle linee merci agli standard di interoperabilità previsti dalla normativa europea (allungamento moduli di linea, adeguamento sagome per il transito di autostrada viaggiante o high cubes e attrezzaggio ERTM-S) e alle esigenze del mercato (incremento velocità commerciale sulle principali linee merci). Il Piano Operativo FSC infrastrutture 2014-2020 contribuisce a dare attuazione agli indirizzi strategici attraverso programmi di attività volti al completamento di itinerari già programmati, al miglioramento funzionale e prestazionale delle infrastrutture esistenti, alla riduzione di strozzature e colli di bottiglia e ai collegamenti con i nodi urbani e produttivi, anche di "ultimo miglio". Di seguito vengono elencati i principali interventi programmati sulla rete ferroviaria campana.

<i>Intervento</i>	<i>Descrizione</i>
Potenziamento e upgrade tecnologico Nodo di Napoli	Tale intervento, congiuntamente ad interventi puntuali di modifica dei principali impianti, consentirà maggiori livelli di regolarità e qualità dei servizi
Realizzazione del progetto strategico AV/AC Napoli-Bari	Prevede la realizzazione della variante Napoli-Cancello e il raddoppio, in parte in affiancamento e in parte in variante, tra Cancello e Bovino (FG), con velocizzazioni comprese tra 130 e 200 km/h e standard costruttivi adeguati a trasporto merci con modulo di linea di 750 metri.
Realizzazione di un collegamento con il Terminal di Maddaloni Marcanise	Consentirà d'indirizzare il traffico merci direttamente allo scalo, senza interessare la linea a vocazione regionale e l'impianto di Caserta
Adeguamento prestazionale del collegamento Roma - Caserta - Maddaloni Marcanise/Nola Interporto	Permetterà l'adeguamento della sagoma e del peso dei convogli, con eliminazione di interferenze con conseguenti benefici commerciali
Potenziamento dello scalo di Maddaloni Marcanise	L'intervento consiste nel completamento dell'allaccio, nell'attrezzaggio della trazione elettrica, nei sistemi di controllo della marcia del treno e sistemi di blocco per il distanziamento dei treni e nell'adeguamento degli apparati, unitamente ad un efficientamento dell'attività di manovra.
Potenziamento della linea Salerno - Mercato S.S. - Avellino - Benevento e della tratta Mercato S.S. - Codola - Sarno	Il potenziamento avverrà con l'elettificazione e la riclassificazione della linea, consentendo di garantire un ulteriore corridoio merci da Avellino verso Sarno-Cancello e quindi verso le aree interportuali.

Tavola 2.40 – *Interventi infrastrutturali programmati.*

Fonte: *elaborazione team UNISA.*

13.6 Trasporto stradale

Per quanto concerne il trasporto stradale molteplici sono le opere previste nel Programma d'intervento sulla viabilità in Campania, condiviso dalla Regione, dal Governo e da ANAS, finanziato con il Fondo di Sviluppo di Coesione (FSC) 2020-2024 per un totale di 1.218 M€, assegnati con "Patto Sud Campania" per 81 M€ e per 1.137 M€ dalla Cabina di Regia (Cdr) interistituzionale.

I fondi per gli interventi sulla viabilità campana risultano stanziati su scala nazionale per un ammontare di 1.369 M€ di cui 1.039 M€ fondi ANAS, a livello regionale per 444 M€, a livello provinciale/comunale ammontano a 309 M€, a supporto del turismo per 84 M€ e a supporto delle aree di sviluppo industriale (ASI) per un totale di 51 M€.

A livello nazionale gli interventi in programma risultano:

- Potenziamento del raccordo autostradale Salerno – Avellino;
- Raddoppio da due a quattro corsie della variante alla S.S. 268 "del Vesuvio";
- Ulteriori interventi per la messa in sicurezza della S.S. 268 "del Vesuvio";
- Altri interventi previsti da Fondi Nazionali del Contratto di Programma ANAS;
- Studio di fattibilità e progettazione preliminare del collegamento stradale veloce tra l'autostrada A3 "SA-RC" (Eboli-Campagna) e la variante alla S.S. 18 (Agropoli);
- Variante alla S.S. 6 "Casilina" di circumvallazione di Vairano Scalo;
- Nuovo svincolo autostradale sull'autostrada A1 (Mignano Montelungo), di innesto della variante alla S.S. 85 "Venafrana", per i traffici diretti verso il Molise.

A livello regionale è in programma il completamento e la connessione alla rete nazionale delle aree interne dell'Irpinia, del Tammaro, del Taburno del Cilento, ecc. e delle aree sensibili dal punto di vista idrogeologico e vulcanico come l'area Flegrea e il Vallo di Lauro. Di seguito vengono riportati nello specifico gli interventi:

- Asse Lioni – Grottaminarda – Tratta Lioni – S. Angelo dei Lombardi (65 M€);
- Asse attrezzato Valle Caudina – Pianodardine – 3° lotto (79 M€);
- SSV FondoValle Isclero – completamento 4° lotto (9.3 M€);
- SSV FondoValle Vitulanese – 3° lotto I stralcio (46 M€);
- SSV FondoValle Tammaro – S. Croce del Sannio – Castelpagano – Colle S. – 1° lotto II stralcio (24 M€);
- Ex SS 447 "Pisciottana" – completamento (19M€);

- Fondo Valle Calore – completamento (15 M€);
- SSV del Vallo di Lauro – 3° lotto (38 M€);
- Ex S.S. 87 var-Completamento carreggiata Nord da Frattamaggiore ad Orta di Atella (30 M€);
- Piano intermodale dell'Area Flegrea. Interventi inerenti al piano di allontanamento in caso di emergenza vulcanica (50 M€) e nuovi assi viari area Flegrea (69 M€).

Gli interventi sulla viabilità di supporto alle attività insediate nei 5 Consorzi ASI riguardano il completamento, riaménagemento e messa in sicurezza della rete stradale a servizio dei 5 consorzi, attraverso:

- Realizzazione di nuova viabilità (interna alle aree o di accesso);
- Adeguamento funzionale della viabilità esistente;
- Miglioramento della segnaletica e dei sistemi di illuminazione stradale;
- Realizzazione di piazzali attrezzati per la sosta dei veicoli pesanti;
- Ripristino di tratti di infrastruttura particolarmente ammalorati;

Il programma di intervento sulla viabilità di supporto alle attività turistiche è dedicato al miglioramento:

- dell'accessibilità, attiva e passiva;
- al miglioramento delle condizioni di sicurezza della rete stradale;
- all'incentivazione dell'interscambio modale tra mezzo privato e pubblico al fine di decongestionare le zone turistiche e alla valorizzazione del territorio.

Gli interventi provinciali/comunali fanno riferimento alla razionalizzazione ed al miglioramento delle interconnessioni dei sistemi di mobilità locale con la linea AV/AC Napoli-Bari, attraverso un programma d'intervento che si focalizza:

- sulla riconnessione delle porzioni di territorio attraversate dal corridoio NA/BA, sulla mitigazione delle ricadute negative sul territorio attraversato dalla suddetta linea (Napoli-Bari);
- nel miglioramento delle condizioni di sicurezza della rete stradale urbana/extraurbana;
- nel miglioramento dell'accessibilità del territorio interessato dal corridoio.

Infine, è stato predisposto un programma per la messa in sicurezza delle reti stradali provinciali e comunali.

13.7 Aree di sviluppo industriale (ASI)

Nelle ASI facenti parte della Zona Economica Speciale Campania, come descritto in tabella, risultano in programma numerosi interventi infrastrutturali. Tali interventi, sono, in misura maggiore, volti alla riqualificazione di infrastrutture esistenti, mentre, i programmi d'intervento finalizzati alla costruzione di nuove infrastrutture, risultano meno presenti in queste speciali aree. Vi è da sottolineare come la maggior parte degli investimenti sia indirizzato al miglioramento e alla riqualificazione del sistema viario interno e d'accesso alle ASI.

ASI	Intervento	Stato attuazione
ASI-Salerno	Ampliamento sottopasso tangenziale innesto via Vesola con S.P. 417 – Aversana	Il progetto è suddiviso in 2 lotti di cui il secondo in due parti. I lotti in corso di realizzazione; Il lotto studio di fattibilità completato;
ASI-Salerno	Riqualificazione e adeguamento delle infrastrutture a servizio dell'area industriale di Battipaglia con collegamento al nuovo svincolo autostradale di Eboli	Verifica di assoggettabilità alla VIA (20/04/2018)
ASI-Salerno	Interventi per il completamento della viabilità – Agglomerato industriale di MSS – Fisciano	n.a
ASI-Salerno	Realizzazione di aree di sosta attrezzate per il trasporto merci e persone dotati di display digitale	n.a
ASI-Salerno	Realizzazione rotatoria uscita tangenziale su via Wenner e prolungamento via Brun	n.a
ASI-Salerno	Modifica viabilità incrocio via De Luca con via Wenner e realizzazione area di sosta	n.a
ASI-Napoli	PD – Acerra svincoli – Riqualificazione sistema viario	Gara aggiudicata
ASI-Napoli	PD – Acerra – Caivano – Nola – Riqualificazione infrastrutture	n.a
ASI-Napoli	Raccordo ferroviario Acerra con rete ferroviaria	Relazione generale di progetto
ASI-Benevento	Lavori di messa in sicurezza della viabilità consortile	Gara aggiudicata
ASI-Benevento	Realizzazione delle infrastrutture nell'agglomerato industriale Amorosi/Puglianello – 1° lotto	Secondo programma triennale 2016/2018 ASI Benevento si prevedeva fine lavori il 4/2018
ASI-Avellino	Asse attrezzato Valle Caudina / Pianodardine	Aggiornamento progetto in corso
ASI-Avellino	Messa in sicurezza viabilità – vari siti	Lavori in corso
ASI-Avellino	Infrastrutture agglomerato industriale Valle Caudina	Aggiornamento progetto in corso – I e II lotto realizzato; III lotto rielaborazione del progetto definitivo in corso.
ASI-Avellino	Infrastrutture di riserva Valle Ufita	n.a
ASI-Avellino	Completamento infrastrutture A.I. Pianodardine	Aggiornamento progetto in corso (valore 92,6M€)

Tavola 2.41 – Interventi infrastrutturali programmati.

Fonte: elaborazione team UNISA.

14. Ipotesi di riqualificazione delle infrastrutture esistenti e di programmazione/progettazione di quelle ex novo

di Fabio Carlucci, Lucia Ciciarelli, Paolo Coccorese, Corrado Cucini, Luigi Senatore, Barbara Trincone
Università degli Studi di Salerno

In questo paragrafo viene mostrata una selezione di opere infrastrutturali stradali e ferroviarie, la cui realizzazione è prevista in un orizzonte temporale di breve periodo. La selezione è avvenuta in base a quanto programmato dalla Regione Campania in termini di interventi infrastrutturali in corso e futuri e in quanto opere potenzialmente rilevanti per i collegamenti tra le aree ZES e i maggiori nodi trasportistici regionali (porti, interporti, aeroporti e caselli autostradali).

• Realizzazione 3° Lotto Asse Attrezzato “Valle Caudina-Pianodardardine”

Il progetto di questo asse attrezzato nasce nel periodo della ricostruzione successivo al sisma degli anni 80, con lo scopo di creare un collegamento veloce tra le zone industriali di Avellino e Cervinara, nonché con lo scopo di risollevare i comuni della Valle Caudina dallo stato di isolamento in cui versavano. L’opera rappresenta un’importante direttrice per la crescita di una zona dell’Irpinia che è sempre rimasta ai margini dello sviluppo economico della provincia.



Figura 2.77 – Asse attrezzato Valle Caudina –Pianodardardine.

Fonte: “Viabilità nazionale e regionale – finanziamenti proposti su fsc 2014/2020”.

A completamento del progetto, molti saranno i servizi di base che verranno forniti alle imprese presenti in ambito locale, alcuni dei quali di carattere innovativo. Questi spazieranno dalla gestione delle reti telematiche, ai sistemi di telesorveglianza, nonché impianti elettrici, servizi doganali, distribuzione delle acque ad uso industriale ecc. Lo scopo è, dunque, quello di creare processi produttivi che possano mettere in risalto le potenzialità del territorio, in modo da aumentare l'attrattività della zona per nuovi e successivi investimenti.

- **Completamento 4° Lotto FV Isclero**

La strada a scorrimento veloce "Fondo Valle Isclero" fu progettata nel 1987 dal Consorzio di Bonifica della Valle Telesina e finanziata dall'Intervento straordinario nel Mezzogiorno, con lo scopo di collegare San Salvatore Telesino (BN) a Valle di Maddaloni (CE). Cominciati i lavori di costruzione nel 1991, vennero bloccati 6 anni dopo a causa dell'esaurimento delle risorse stanziare per la sua realizzazione. Solo nel 2001, furono reperiti altri fondi da parte della programmazione della Provincia di Benevento.

L'opera assunse un'importanza strategica di peso rilevante rispetto all'idea originaria, che di fatto la riconduceva ad un mero collegamento tra le Province di Avellino, Benevento e Caserta.



Figura 2.78 – Strada a scorrimento veloce Fondo Valle Isclero.

Fonte: Regione Campania "Viabilità nazionale e regionale – finanziamenti proposti su fsc 2014/2020".

Infatti, il suo percorso dal lato avellinese va a connettersi con la Pianodardine-Campizze e da quello beneventano sfocia sulla Statale Appia; in questo modo l'infrastruttura si unisce al tronco stradale verso Sant'Agata dei Goti dal lato beneventano, consentendo il raggiungimento di Valle di Maddaloni sul versante casertano.

In conclusione, si tratta di un collegamento veloce e diretto tra Avellino e Caserta passando attraverso sia la Valle Caudina irpina che quella sannita.

- **Porto di Salerno – Sistema dei trasporti Porta Ovest: 2° lotto 1° stralcio, realizzazione di una galleria a doppia canna, doppia corsia e senso unico di marcia, tra l'area di Cernicchiara e via Ligea/Porto**

Questo progetto è stato sviluppato nel 2004 attuando un Protocollo d'Intesa fra il Comune di Salerno e l'allora Autorità Portuale di Salerno, entrambe interessate a superare le problematiche del sistema dei trasporti presenti nella parte occidentale della città, e in modo più specifico, relative al collegamento del Porto commerciale con l'autostrada A3.

Tecnicamente, verrà realizzato un sistema di gallerie per collegare il porto direttamente all'autostrada, senza intercettare il traffico cittadino, facendo bypassare il viadotto Gatto al traffico dei veicoli pesanti. Di questo progetto, per il I stralcio (realizzazione del tunnel) i lavori sono in corso, mentre il II stralcio è in fase di progettazione.

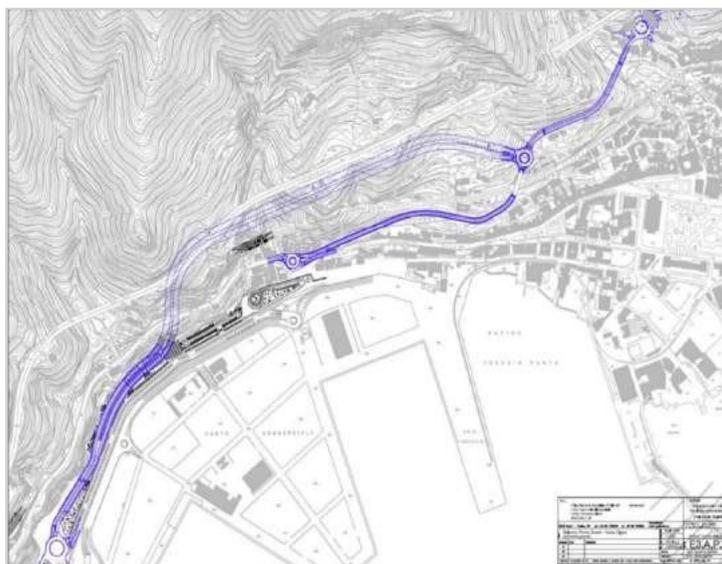


Figura 2.79 – Porta Ovest: 2° lotto 1° stralcio, realizzazione di una galleria a doppia canna, doppia corsia e senso unico di marcia, tra l'area di Cernicchiara e via Ligea/Porto.

Fonte: Autorità Portuale di Salerno (2010).

- **Raddoppio corsie autostrada Caianello – Benevento**

L'opera è iscritta nella lista degli Interventi Prioritari di Interesse Nazionale e finanziata all'interno del Piano per il Sud (Delibera CIPE del 3 Agosto 2011). Questo progetto prevede il raddoppio delle corsie della SS 372 "Telesina" che collega la provincia di Benevento con l'autostrada A1, all'altezza del casello di Caianiello. L'infrastruttura così rinnovata servirà varie zone dell'alta Campania, permettendo collegamenti ancora più rapidi con Roma, rispetto al percorso attuale dell'A16.

Lo scopo principale del progetto è, prima di tutto, migliorare le condizioni di sicurezza dell'infrastruttura così come si presenta nelle sue condizioni attuali, ma anche ottimizzare le connessioni con la rete locale di adduzione.

Inoltre, verrà valutata anche la possibilità di utilizzare sistemi (ITS) che si occuperanno soprattutto di monitorare in maniera continua i flussi di traffico.



Figura 2.80 – Raddoppio corsie autostrada Caianello-Benevento.

Fonte: www.net-italia.com.

- **Collegamento Tangenziale di Napoli (Via Campana) – Porto di Pozzuoli**

Il progetto prevede la realizzazione di un collegamento stradale tra la Tangenziale di Napoli – attraverso lo svincolo di Via Campana – il porto di Pozzuoli e la viabilità costiera.

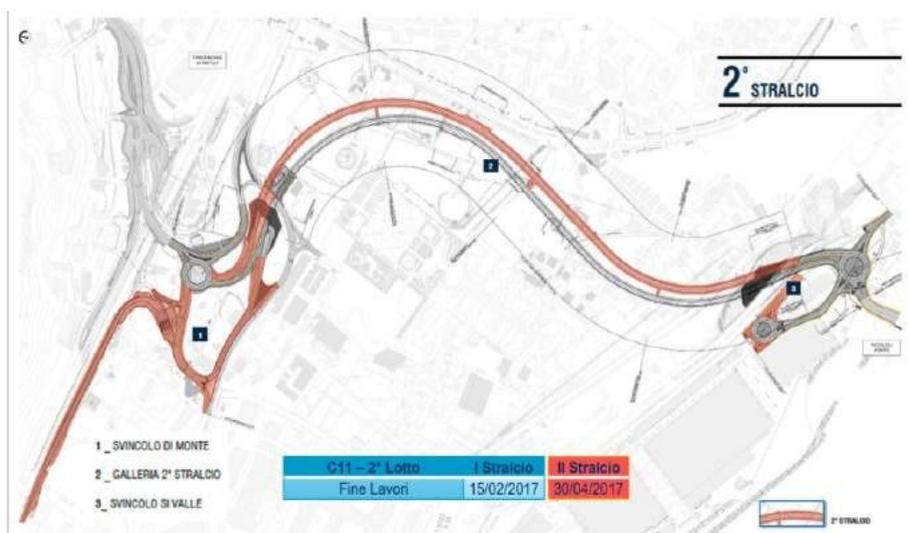


Figura 2.81 – Collegamento Tangenziale di Napoli.

Fonte: “Piano intermodale dell’area flegrea – opere di completamento piano viario – parco archeologico” (Società Italiana Gallerie).

L’opera rappresenta uno dei principali interventi previsti dal Programma di adeguamento del Trasporto intermodale per tutte quelle aree che vengono interessate dal fenomeno bradisismico, avente la duplice funzione sia di percorso di esodo – nel caso in cui si verificassero attivazioni parossistiche dipendenti dal fenomeno bradisismico – sia di via di fuga, a causa del rischio di eruzione vulcanica.

- **Raddoppio a 4 corsie della variante SS. 268 «del Vesuvio»**

Questo progetto è formato da una serie di interventi che hanno lo scopo di connettere l’ultima parte della SS 268 all’autostrada Napoli-Salerno; migliorare la viabilità di tutta la zona attraverso la realizzazione di opere come lo svincolo della SS 268 del Vesuvio presso la località Angri; completare la tratta tra Napoli Ponticelli e Scafati e consentire il riammangiamento della infrastruttura con l’autostrada.

Gli interventi hanno lo scopo di migliorare in modo decisivo la fruibilità dell’infrastruttura al fine di rendere i percorsi scorrevoli e di migliorare gli standard di sicurezza della strada nel rispetto del ruolo strategico che l’infrastruttura riveste per il territorio.

Inoltre, la SS 268 “del Vesuvio”, appartenendo alla rete infrastrutturale primaria regionale, deve rispondere anche agli obiettivi di sviluppo della Regio-

ne Campania che riguardano tutti i percorsi di emergenza utili per l'evacuazione delle zone vesuviane in caso di calamità naturali.

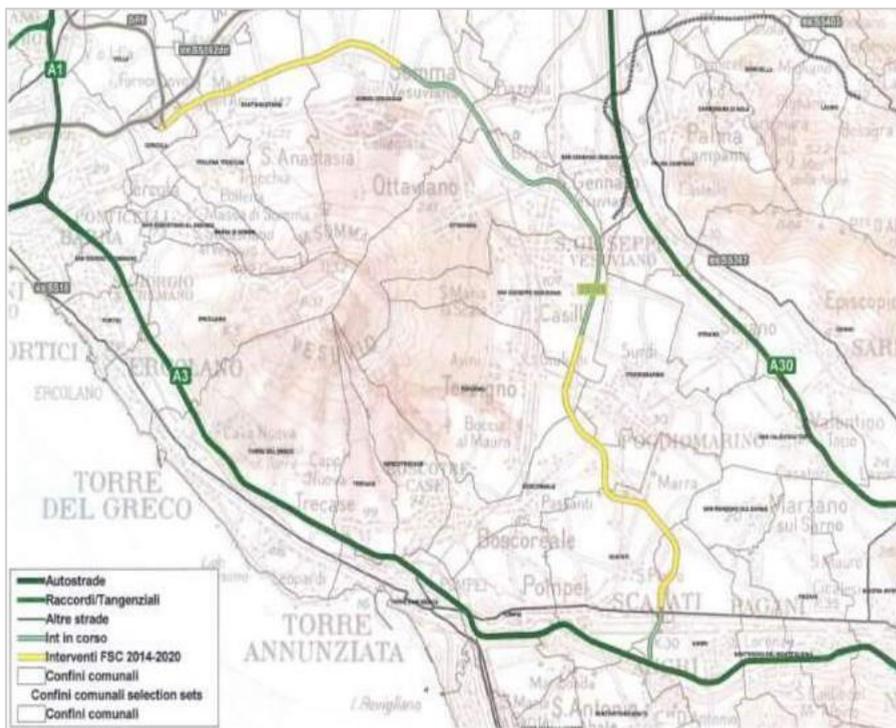


Figura 2.82 – Raddoppio a 4 corsie della variante SS. 268 «del Vesuvio».

Fonte: Regione Campania “Viabilità nazionale e regionale – finanziamenti proposti su fsc 2014/2020”.

- **Prolungamento della Contursi – Lioni fino a Grottaminarda, compresa la variante di Grottaminarda**

La variante di Grottaminarda rappresenta l’ultimazione del collegamento tra la A16 Napoli-Bari e la A3 Salerno-Reggio Calabria.

L’opera è compresa in un percorso molto vasto che collega Agropoli, Contursi, Grottaminarda e Termoli, partendo da Contursi Terme e raggiungendo Lioni attraverso la SS 691 - detta strada a scorrimento veloce “Fondo Valle del Sele” – e continuando fino a Grottaminarda (Strada a S.V. Lioni-Grottaminarda); inoltre grazie alla variante alla SS 90, l’itinerario può proseguire collegando il basso Tirreno con l’Adriatico fino ad arrivare a Termoli.

In conclusione, il completamento della tratta che va da Contursi (A3) a Grottaminarda (A16), grazie alla costruzione di questi 20 km di strada della Lioni-Grottaminarda, permetterà collegamenti veloci tra le zone industriali di tutta l'area, ma anche con la rete autostradale (A16 e A3) **verso nord e** verso i porti di Napoli, Salerno, Bari e Gioia Tauro, nonché con gli scali ferroviari e gli interporti.

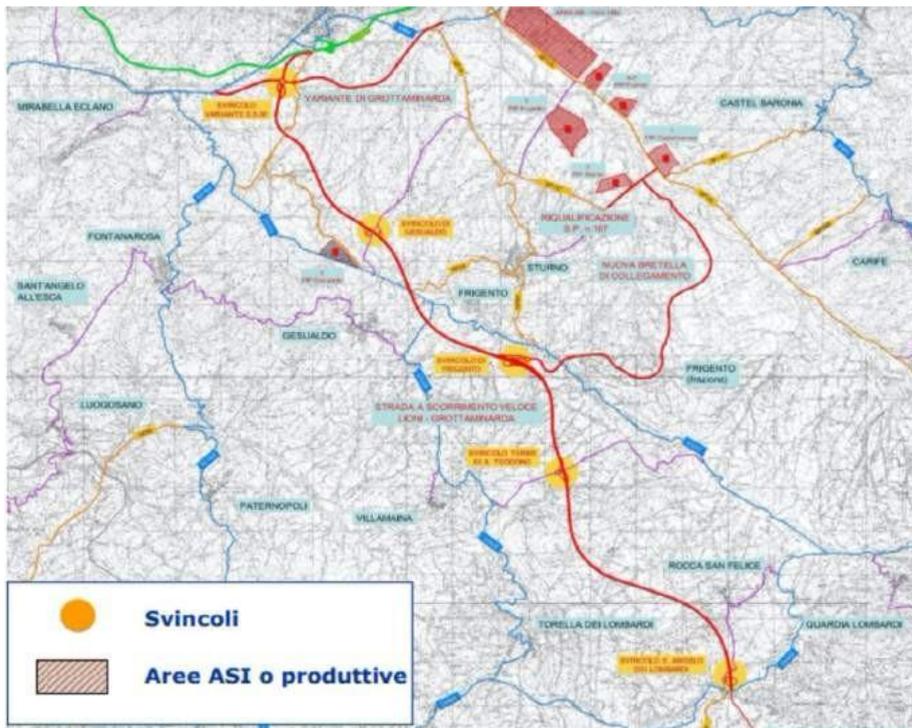


Figura 2.83 – Prolungamento della Contursi – Lioni fino a Grottaminarda, compresa la variante di Grottaminarda.

Fonte: www.nuovairpinia.it.

- **Corridoio Scandinavia – Mediterraneo: Linea AV/AC Napoli – Bari e stazione Hirpinia**

Il progetto di riqualificazione e potenziamento dell'attuale collegamento ferroviario Roma – Napoli – Bari con la nuova linea AV/AC, ha lo scopo di far fronte all'esigenza fondamentale di miglioramento delle connessioni interne del Mezzogiorno, così da ottimizzare non solo lo scambio commerciale, ma anche culturale e turistico tra le varie zone interessate dal progetto. Dal punto di vista funzionale e strutturale, la realizzazione di questa nuova

linea, considerando anche il sistema ferroviario dell'alta velocità Roma – Napoli già esistente, permetterà un'integrazione ancora più forte dell'infrastruttura ferroviaria del Sud-Est con le principali reti di collegamento TEN-T a Nord del Paese e d'Europa; tutto ciò a vantaggio dello sviluppo socio-economico del Mezzogiorno.

La riqualificazione e la costruzione di questi collegamenti, prevederà interventi di raddoppio dei percorsi ferroviari a singolo binario e di costruzione di nuove tratte rispetto agli attuali scenari, nonché nuove stazioni come la Stazione Hirpinia, che sarà lo snodo principale per favorire l'intermodalità della zona.

Tutto ciò sempre nell'ottica di scegliere le soluzioni migliori, tali da garantire non solo la velocizzazione dei collegamenti, ma anche l'aumento dell'offerta generalizzata del trasporto ferroviario, a vantaggio di un miglioramento dell'accessibilità al servizio nelle aree da esso attraversate.

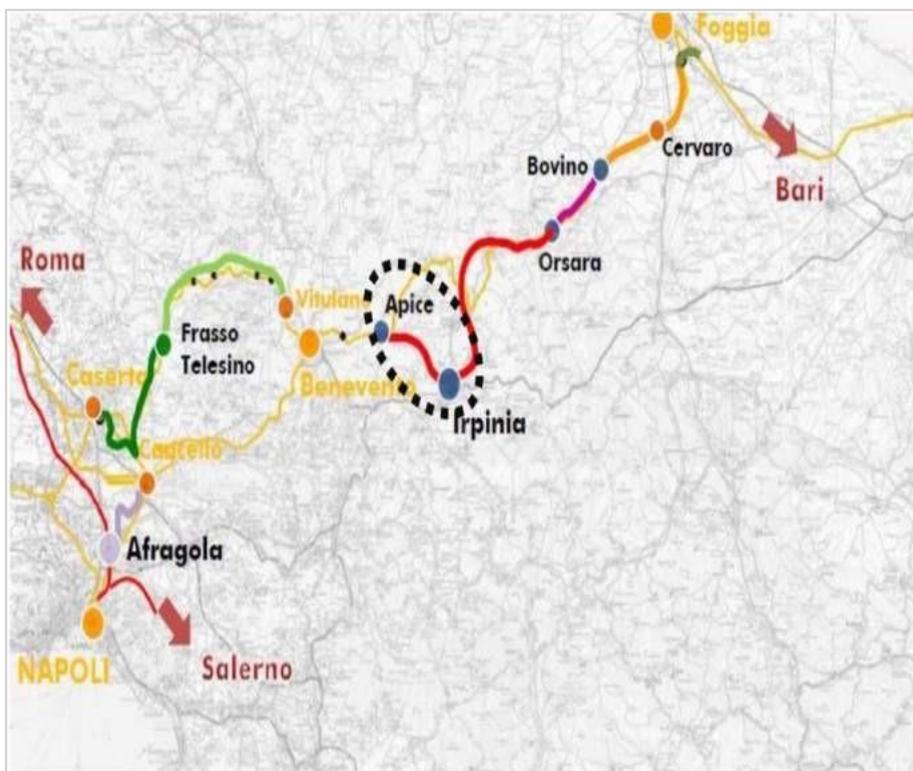


Figura 2.84 – Linea AV/AC Napoli – Bari e stazione Hirpinia.
Fonte: RFI.

15. Applicazione dell'analisi multicriteria: un modello valutativo di supporto al processo decisionale

di Alessio D'Auria, Irina Di Ruocco, Laura Infante e Pasquale Rossi
Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

In un contesto complesso come quello individuato per l'istituzione della ZES³⁹, prima di passare ad una fase di messa a regime della stessa, è essenziale definire il profilo di sostenibilità del territorio che coinvolge; solo in questo modo le scelte intraprese potranno offrire agli abitanti uno sviluppo effettivamente sostenibile dal punto di vista del sistema ambientale e di quello socio-economico.

La strutturazione del modello presentato è basata sull'analisi multicriteria, articolata secondo l'Esagono della sostenibilità sviluppato da Nijkamp e condotta attraverso l'Analytic Hierarchy Process elaborato da Saaty; tale scelta è stata operata in considerazione delle potenzialità conoscitive e metodologiche offerte da un approccio valutativo multidimensionale e multicriteriale. La prima parziale sperimentazione condotta sulle aree comunali di Napoli, Castellammare di Stabia e Salerno⁴⁰ con l'obiettivo di analizzare il livello di sostenibilità delle risorse territoriali, è stata utile a testare questo approccio, di cui i casi analizzati hanno dimostrato l'efficacia.

L'analisi è stata sviluppata attraverso le seguenti fasi:

- a) scomposizione del quesito conoscitivo mediante ricerca e determinazione di criteri e relativi indicatori; questi ultimi sono stati selezionati tramite comparazione di set di criteri pubblicati da enti governativi (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica) ed enti scientifici di ricerca (Istat, Politecnico di Milano – Dipartimento di Architettura e

³⁹ Il perimetro della Zona Economica Speciale comprende inizialmente le seguenti aree: il demanio portuale e le aree retroportuali di Napoli, con i territori a vocazione industriale di Napoli-Est; la direttrice che parte dal Porto di Napoli e comprende gli interporti di Marigliano e di Nola con le proprie estensioni di sviluppo nelle relative aree ASI di Caserta e Napoli; l'Area di Bagnoli e della ex Nato; il demanio portuale di Castellammare con le proprie estensioni di sviluppo nella relativa area industriale; il demanio portuale e le aree retroportuali di Salerno, con l'agglomerato industriale di Salerno e l'area industriale dell'agro nocerino-sarnese; la direttrice che va dal Porto di Salerno verso le aree industriali e logistiche di Pontecagnano, Battipaglia ed Eboli; l'area industriale e logistica della Valle Ufita.

⁴⁰ Il modello valutativo proposto è stato testato sull'intera area comunale di Napoli, Castellammare di Stabia e Salerno (sulla base dei dati raccolti e disponibili all'attualità). Il territorio delle tre amministrazioni comunali è stato scelto per la rilevanza territoriale ed economica delle relative aree portuali, in coerenza con quanto già individuato nella I fase di sperimentazione nel Documento di Base redatto dalla Regione Campania.

- studi urbani). L'esito di questa fase è consistito nella redazione di una lista di criteri con cui gestire il processo di valutazione, riconducibili a cinque temi declinati rispetto all'obiettivo generale di sostenibilità: usi e coperture del suolo, morfologie e dinamiche socio-demografiche, processi economici, dotazioni e polarità, spazio urbano;
- b) strutturazione gerarchica degli elementi: temi e criteri sono stati riorganizzati attraverso l'Esagono della sostenibilità elaborato da Njikamp e Opschoor nel 2004 (Tab. 2.42). Partendo dalla definizione classica di sostenibilità, basata esclusivamente su tre elementi principali – economia, ambiente e società –, l'Hexagon model amplia, infatti, lo spettro valutativo considerando sei elementi:
1. ecoware, la dimensione ecologica;
 2. hardware, la dimensione che comprende l'infrastrutturazione tecnica;
 3. software, la dimensione delle istituzioni come sistema di supporto alle informazioni e alle decisioni;
 4. orgware, la dimensione e la qualità delle istituzioni amministrative locali;
 5. civicware, la dimensione civile e sociale ;
 6. finware, la dimensione della vitalità economico-finanziaria.

La costruzione di un quadro rappresentativo più sofisticato, come quello elaborato da Njikamp, permette di indagare una realtà altamente complessa; è possibile, così, arrivare a individuare quali sono le condizioni necessarie a garantire l'efficacia dell'azione amministrativa. Dal punto di vista raffigurativo la presenza di uno sviluppo equilibrato nelle sei componenti è visibile attraverso un cambiamento di forma rispetto all'esagono equilatero originale (più grande, più piccolo o asimmetrico, per illustrare l'esistenza di uno squilibrio nello sviluppo di una o più componenti).

Le sei categorie derivate dal modello possono essere considerate come i rami principali di un albero gerarchico contenente criteri e indicatori che, nel caso oggetto di studio, sono stati selezionati da database nazionali e regionali per analizzare il profilo di sostenibilità urbana in relazione all'istituzione della ZES.

- c) standardizzazione. A fronte dell'eterogeneità delle unità di misura presentate dagli indicatori, si è reso necessario procedere alla standardizzazione degli stessi. Tale operazione è stata resa possibile dall'applicazione di due equazioni, una lineare crescente e una lineare decrescente,

in grado di trasformare tutti i valori degli indicatori in numeri compresi tra 0 e 1⁴¹.

Nel caso della funzione crescente, riportata di seguito, il valore 1 rappresenta il raggiungimento dell'obiettivo di sostenibilità (dunque più il valore si approssima a 1, più è vicino all'obiettivo).

$$z = 1 + \frac{\max z_{ji} - z_{ji}}{\max z_{ji} - \min z_{ji}} (0 - 1)F$$

Al contrario, nella funzione decrescente, riportata di seguito, più i valori dell'indicatore sono bassi, più si avvicinano all'obiettivo.

$$z = 0 + \frac{\max z_{ji} - z_{ji}}{\max z_{ji} - \min z_{ji}} (1 - 0)F$$

<i>Ambito</i>	<i>Criterio</i>	<i>Indicatore</i>
Ecoware	Aree antropizzate	E1 Frammentazione delle aree urbane
		E2 Dispersione delle aree urbane
		E3 Compattatezza delle aree urbane
		E4 Diffusione delle aree urbane
		E5 Corridoietà
	Aree naturali	E6 Copertura delle aree naturali
		E7 <u>Variazione delle superfici naturali</u>
		E8 Aree protette
Civicware	Diseguaglianza	C1 Diseguaglianza nella distribuzione del reddito
		C2 Sofferenza urbana
	Vulnerabilità	C3 Indice di esclusione abitativa
		C4 Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione
		C5 Verde urbano (non agricolo) pro capite
	Vivibilità dello spazio urbano	C6 Mobilità lenta
		C7 Attrattività residenziale
Hardware	Consumo di suolo	H1 Percentuale aree urbane/produttive
		H2 Suolo impermeabilizzato
		H3 Superficie agricola utilizzata rispetto al totale della superficie agricola
		H4 Consumo di suolo pro capite

⁴¹ La metodologia di standardizzazione fa riferimento a quella sviluppata da Boggia e Cortina (2008). Nel loro modello per la valutazione della sostenibilità dello sviluppo a livello territoriale, gli autori considerano «una matrice di valutazione X, di dimensioni J x I, considerando i (i=1, ...I) alternative e j (j=1, ...J) indicatori o criteri. Per ciascun indicatore, il comportamento nei riguardi di ogni alternativa è rappresentato da z_{ij}, z_{ij'}, ..., z_{ijl} corrispondente al valore assunto dall'indicatore j per ciascuna delle I alternative» (Boggia e Cortina, Op. cit., p. 34).

Software	Dotazione infrastrutturale	H5	Indice di accessibilità stradale ai poli urbani
		H6	Indice di dotazione infrastrutturale
		H7	Densità di strade provinciali e statali
	Formazione	S1	Indice di presenza universitaria
		S2	Luoghi statali della cultura
	Innovazione	S3	Numero di parchi scientifici, distretti tecnologici e centri di eccellenza
		S4	Imprese APS e KIBS
Finware	Composizione demografica	F1	Dipendenza strutturale
		F2	Variazione della dipendenza strutturale
	Livello di occupazione	F3	Tasso di occupazione
	Ricchezza	F4	Reddito medio pro capite
	Organizzazione	F5	Concentrazione economica
	Dinamismo	F6	Indice di dipendenza
		F7	Dinamismo socio-economico
		F8	Variazione dell'Indice di dinamismo economic
Orgware	Pianificazione locale e sovralocale	O1	Forme di pianificazione e programmazione locali e intercomunali
		O2	Indice di propensione alla cooperazione
	Governance locale	O3	Autonomia finanziaria dei comuni

Tavola 2.42 – Esagono della sostenibilità.

Note: La tavola mostra l'articolazione del modello in ambiti, criteri e indicatori.

- d) assegnazione dei valori agli indicatori e pesatura degli elementi della struttura valutativa. Sulla base dei dati elaborati, è stata condotta la ponderazione degli indicatori e degli ambiti utilizzando la tecnica del confronto a coppie, l'Analytic Hierarchy Process– AHP, per stabilire l'importanza relativa a ciascun ambito rispetto agli altri e, all'interno di ogni ambito, di ciascun indicatore. La scelta dell'AHP è stata dettata dalla necessità di organizzare in modo trasparente e sintetico le informazioni complesse e di natura eterogenea che caratterizzano il contesto di analisi. La ponderazione non ha riguardato, invece, i criteri, a cui è stata attribuita una semplice funzione sistematico-descrittiva.

Confronto a coppie tra ambiti	<i>Ecoware</i>	<i>Civicware</i>	<i>Hardware</i>	<i>Software</i>	<i>Finware</i>	<i>Orgware</i>
Ecoware	1,00	3,00	0,20	0,33	0,33	0,33
Civicware	0,33	1,00	0,14	0,20	0,20	0,14
Hardware	5,00	7,00	1,00	3,00	1,00	3,00

Software	3,00	5,00	0,33	1,00	0,33	0,20
Finware	3,00	5,00	1,00	3,00	1,00	1,00
Orgaware	3,00	7,00	0,33	5,00	1,00	1,00

Tavola 2.43a – Ponderazione degli Ambiti.

Note: La tavola mostra la ponderazione degli ambiti dell'Esagono della sostenibilità condotta utilizzando la tecnica del con-fronto a coppie, l'Analytic Hierarchy Process – AHP.

<i>Pesi</i>	<i>Prodotto</i>	<i>Ratio</i>
0,0884	0,557068489	6,300714283
0,0425	0,267848648	6,304969959
0,4168	2,87154322	6,888894771
0,1496	0,931346848	6,224984585
0,3027	1,967240156	6,499976532
0,3213	2,073542048	6,454488236
1,3213	CI = 0,089134279	CI/RI = 0,07

Tavola 2.43b – Attribuzione dei pesi.

Relativamente al problema dell'aggregazione dei risultati, va innanzitutto notato che le componenti dei vettori delle priorità relativi alla matrice dei confronti a coppie tra gli "ambiti di sostenibilità" dà somma pari all'unità ed esprime una graduatoria tra gli elementi di un certo livello gerarchico rispetto ad un elemento del livello immediatamente superiore (nella fattispecie, rispetto all'obiettivo dello sviluppo territoriale sostenibile). In tal senso si parla di una scala di valutazione "locale", in quanto i giudizi contenuti in una matrice non tengono conto di quelli presenti in tutte le altre matrici, e pertanto non tiene conto dei pesi attribuiti a tutti gli elementi dei livelli superiori della gerarchia.

Il metodo implica pertanto la realizzazione di un modello "a cascata" in cui a partire dal livello più alto della gerarchia si moltiplicano le componenti del vettore delle priorità locali di ciascun elemento gerarchico per il peso del criterio dell'elemento "genitore", ovvero di quell'elemento del livello immediatamente superiore da cui il primo discende. Si ottiene in tal modo la c.d. "scala globale" di valutazione, cioè tale che tutti gli elementi della gerarchia risultano tra loro connessi.

In questo modo è stato possibile ottenere un “profilo” ciascun contesto territoriale. A titolo esemplificativo, si riportano di seguito i risultati dell’analisi condotta sull’ambito ecoware.

indicatore	unità di misura	funzione	territori comunali						eq. crescente	eq. decrescente	peso	valore		
			Napoli	Castellamare	Salerno	max in Italia (maxzji)	min in Italia (minzji)					Napoli	Castellamare	Salerno
E1	index	decrescente	0,15	0,29	1,07	99,00	0,08	0,001	0,999	1,490	1,49	2,22	3,30	
E2	index	decrescente	0,20	0,23	0,48	1,00	0,00	0,200	0,800	1,300	1,04	1,35	1,40	
E3	%	crescente	0,99	99%	0,91	1,00	0,10	0,989	0,011	1,692	1,67	0,02	0,03	
E4	index	decrescente	2,89	1,03	4,34	57,08	0,04	0,050	0,950	0,738	0,70	0,52	0,36	
E5	index	crescente	6,33	8	7,33	10,00	1,00	0,592	0,408	0,817	0,48	0,20	0,16	
E6	%	crescente	0,06	46,09	0,22	1,00	0,00	0,054	0,946	0,296	0,02	0,02	0,00	
E7	%	crescente	-	0	0,00	4,17	-1,00	0,160	0,840	0,315	0,05	0,05	0,02	
E8	%	crescente	0,06	43	0,00	100,00	0,00	0,001	0,999	0,192	0,00	0,00	0,00	

Tavola 2.44 – Valutazione dell’ambito “Ecoware”.

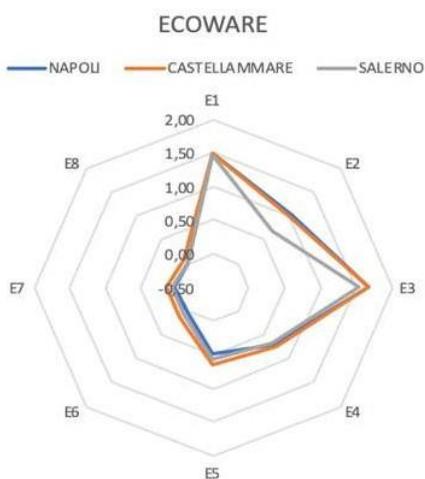


Figura 2.85 – Rappresentazione dell’ambito Ecoware mediante grafico a radar.

Note: Le sigle ai vertici del poligono rappresentano gli indicatori dell'ambito considerato:

- E1 Frammentazione delle aree urbane;
- E2 Dispersione delle aree urbane;
- E3 Compattezza delle aree urbane;
- E4 Diffusione delle aree urbane;
- E5 Corridoietà;
- E6 Copertura delle aree naturali;
- E7 Variazione delle superfici naturali;
- E8 Aree protette.

Il grafico restituisce un andamento dei tre territori analizzati quasi sovrapponibile; evidenzia un andamento differente, in chiave positiva, solo per Salerno in relazione all'indicatore di Dispersione delle aree urbane.

Il modello valutativo basato sull'Esagono della sostenibilità delineato sinteticamente intende offrire, in questa fase di sperimentazione della ZES, indicazioni di carattere metodologico più che applicativo.

L'esigenza di strutturare la valutazione sui principi dello sviluppo sostenibile, anche per sostenerne l'attuazione a livello locale, è presente già dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso; tuttavia, la riflessione sull'interdipendenza tra i diversi aspetti della sostenibilità è ancora aperta e attuale. Pertanto, il lavoro condotto ha insistito sulla costruzione di un modello valutativo basato su una visione complessa della sostenibilità: l'Esagono della sostenibilità, anche se sperimentato solo parzialmente, ha mostrato un alto livello di flessibilità, che ne consente l'applicazione sia in fase di valutazione ex-ante, con finalità di orientamento, che di valutazione in itinere, risultando operativo nelle diverse fasi del processo decisionale.

3. L'impatto delle politiche di sviluppo varate dalla Regione Campania

1. Monitoraggio e valutazione delle azioni e degli strumenti⁴²

di Giacomo Caterini

Università di Napoli "L'Orientale"

1.1 Premessa

L'analisi sugli impatti dell'istituzione della ZES in Campania, non può non guardare al Mezzogiorno nel suo insieme come ad un sistema integrato ed interattivo, piuttosto che come alla somma di individualità regionali.

Invero, l'istituzione della ZES può essere considerata alla stregua delle Politiche di Coesione se si pensa all'obiettivo di ridurre le divergenze fra Nord e Sud stimolando la crescita nel Mezzogiorno. Inoltre, proprio l'attivazione di molteplici ZES regionali (oltre che in Campania anche in Calabria, Puglia e Basilicata) fornisce all'intera area l'opportunità di accrescere la propria appetibilità agli occhi degli investitori internazionali ed assumere quindi un ruolo crescente in Italia e nel Mediterraneo attraverso la creazione di *hub* altamente specializzati, innovativi ed in grado di interagire fra loro in una maniera integrata.

Vista la centralità per il sistema economico dei settori chiave individuati per la ZES Campania e la loro interazione con l'andamento delle principali variabili economiche e settoriali, lo strumento più adatto a valutare l'impatto di un rilancio di questi ultimi sull'economia, appare essere la Matrice di Contabilità Sociale (SAM) in un contesto teorico di Computable General Equilibrium (CGE). Tale matrice, stimata per il Mezzogiorno, permette di simulare l'impatto di una serie di shock espansivi riferiti ad un vettore di settori economici su tutti gli attori che compongono la matrice (incluse famiglie, imprese e istituzioni).

1.2 L'Analisi di impatto con la SAM

La SAM è una matrice quadrata a doppia entrata il cui funzionamento è analogo a quello della partita doppia. In essa, ogni cella svolge il ruolo di un "conto", scomponendo i flussi monetari in entrata che gli aggregati associati a ogni singola riga ricevono da quelli rappresentati in colonna, dei quali si riportano le spese. Per costruzione, la somma dei totali di riga è sempre pari a quella dei totali di colonna e i soggetti per i quali si scompongono entrate ed uscite coincidono

⁴² Si ringrazia per la supervisione scientifica del Prof. Cesare Imbriani e del Prof. Pasquale Lucio Scandizzo. Per la stima della SAM si ringrazia il Prof. Federico Perali (UNIVR).

convenzionalmente con i fattori della produzione (lavoro e capitale), le istituzioni (famiglie, imprese e governo), i settori produttivi (produzione di beni ed erogazione di servizi riconducibili alla classificazione ATECO), il resto del mondo (import ed export) e i conti di capitale; questi ultimi descrivono, in particolare, il processo di accumulazione di capitale secondo lo schema risparmio-investimento. Il fatto che, per costruzione, i totali di riga e di colonna della SAM coincidano, consente di calare quest'ultima in un contesto di equilibrio economico generale in cui la legge di Walras sia rispettata per le famiglie (il totale dei consumi non eccede il vincolo di bilancio) e dalle imprese (assenza di extra-profitto).

Tramite la SAM è possibile dunque fotografare la struttura di un sistema economico in un determinato momento, compresi gli inter-scambi di beni intermedi fra settori produttivi. Essa rappresenta una variazione sul tema della tavola input-output, essendone un'estensione. La Tabella 3.1 mostra una SAM esemplificativa.

		Fattori Produttivi		Istituzioni			Formazione del Capitale	Resto del Mondo (RdM)	Totale Entrate	
		Settori Produttivi	Lavoro	Capitale	Famiglie	Imprese	Settore Pubblico			
Settori Produttivi		Matrice delle Interdipendenze Settoriali		Consumi delle Famiglie			Consumi del Settore Pubblico	Investimenti	Esportazioni	Domanda
Fattori Produttivi	Lavoro	Salari e Stipendi							Salari da RdM	Reddito da Lavoro
	Capitale	Earnings Before Taxes								Reddito da Capitale
Istituzioni	Famiglie	Salari e Stipendi		Trasferimenti	Dividendi	Trasferimenti	Trasferimenti da RdM		Redditi delle Famiglie	
	Imprese			Earnings Before Taxes				Trasferimenti da RdM	Redditi delle Imprese	
	Settore Pubblico	Imposte Indirette		Imposte/Previdenza sociale	Imposte	Trasferimenti PA	Deficit di Bilancio	Trasferimenti da RdM	Redditi PA	
Formazione del Capitale		Deprezzamenti/Ammortamenti		Risparmi delle Famiglie	Risparmi delle Imprese	Surplus di Bilancio	Deficit Bilancia dei Pagamenti		Risorse Finanziarie	
Resto del Mondo (RdM)		Importazioni		Trasferimenti a RdM	Trasferimenti a RdM	Trasferimenti a RdM	Surplus Bilancia dei Pagamenti		Pagamenti per ROW	
Totale Uscite		Produzione Domestica di Beni e Servizi	Pagamenti per Servizi Lavorativi	Pagamenti per Capitale	Spesa delle Famiglie	Impieghi di EBT	Spesa Pubblica	Investimenti	Pagamenti da RdM	

Tavola 3.1 — Una SAM semplificata e i flussi che essa descrive.

A seconda del livello di aggregazione scelto, è possibile rappresentare con un grado di dettaglio variabile i flussi di beni e servizi intermedi e finali, il loro aggregato di origine e quello di destinazione. Tali beni possono essere destinati ad altri settori (nel caso delle materie prime e dei beni intermedi), alle famiglie, alla PA ed al resto del mondo. Dai flussi dei pagamenti originati

dai settori produttivi e destinati ai fattori produttivi è poi possibile desumere il valore aggiunto, ovvero la differenza fra il valore della produzione totale e il valore dei beni intermedi (Bellù, 2012).

I fattori produttivi (lavoro e capitale) cedono le proprie prestazioni ai settori produttori, per poi trasferire i redditi percepiti alle istituzioni che li posseggono, ovvero le famiglie e le imprese. I redditi delle famiglie sono dunque costituiti dai salari, dai trasferimenti (provenienti dal settore pubblico, da altre famiglie o trasferimenti dall'estero), e dalla distribuzione degli utili da parte delle imprese. Le imprese ricevono dal capitale i redditi derivanti dalle attività produttive mentre la gran parte delle entrate della PA deriva da imposte dirette ed indirette versate dalle famiglie, le imprese e settori produttivi.

I conti di formazione del capitale descrivono le variazioni negli stock di capitale dovute alle dinamiche del risparmio e dell'investimento, agli ammortamenti ed ai flussi di capitale da e per il resto del mondo.

Infine, i conti relativi al resto del mondo riporta importazioni, esportazioni, trasferimenti da e per il resto del mondo oltre che i saldi della bilancia dei pagamenti. Per come la SAM è stata costruita ed in base a quanto detto, i totali di colonna rappresentano le spese totali, i totali di riga rappresentano i redditi e queste due quantità coincidono.

La SAM consente di incorporare l'assunzione Keynesiana di un'Economia sotto-occupata e di simulare gli effetti moltiplicativi che uno shock esogeno di domanda attiverà all'interno del territorio di riferimento, con conseguenze sulla produzione interna (attraverso il maggior fabbisogno di beni intermedi e attraverso il meccanismo "keynesiano" innescato dall'aumento dei consumi), sul valore aggiunto (e quindi sui redditi dei fattori) e sulla spesa per consumi delle famiglie. La valutazione economica è finalizzata a quantificare l'entità degli effetti diretti e indiretti, riproducibili dalla realizzazione di un investimento.

La simulazione avviene suddividendo la SAM fra conti di natura endogena ed esogena: questi ultimi, il cui andamento è determinato "al di fuori" del modello, sono utilizzati come strumenti di policy volti a raggiungere determinati obiettivi in termini di reddito e spesa. Il settore pubblico, l'accumulazione di capitale ed il resto del mondo sono generalmente considerati gli aggregati esogeni atti ad innescare il processo moltiplicativo.

Avvalendosi della notazione suggerita da Bellù, partendo da una matrice di contabilità sociale di dimensione $N \times N$, il reddito totale associato al conto i -mo e coincidente con la spesa totale per quello stesso conto può essere riscritto come:

$$(1) X_i = [\alpha_{i+} * X_+ + \alpha_{i.} * X_{.} + \dots + \alpha_{i0} * X_0] + d_i,$$

in cui i coefficienti α_{k4} compongono la matrice dei coefficienti $A_{(676)}$, ottenuta dividendo ogni elemento della SAM per il rispettivo totale di colonna, mentre d_k rappresenta la componente esogena. Di conseguenza, è possibile condurre un'analisi d'impatto risolvendo il seguente sistema:

$$(2) X = AX + D$$

in cui $X_{(67+)}$, il vettore endogeno dei redditi totali, ha una componente endogena rappresentata da AX , ed una componente esogena rappresentata da $D_{(67+)}$. Pertanto:

$$(3) X - AX = D$$

$$(I - A)X = D$$

$$(I - A)^{-+}(I - A)X = (I - A)^{-+} D$$

$$X = (I - A)^{-+} D$$

$$\text{da cui segue } dX = (I - A)^{-+} dD.$$

Al fine di ottenere la matrice dei moltiplicatori $M = (I - A)^{-+}$, l'aggregato del quale ci si avvarrà per condurre la politica (generalmente il conto associato allo Stato, laddove il policy maker coincida con il governo centrale e lo shock esogeno riguardi la spesa pubblica) viene reso esogeno riducendola dimensione dalla matrice dei coefficienti. Gli elementi di una singola colonna della matrice dei moltiplicatori M possono essere letti come l'impatto indiretto, su tutti i conti, di uno shock esogeno che colpisce l'aggregato in questione, a seguito di un aumento unitario della domanda di quest'ultimo da parte dell'aggregato reso esogeno.

Lo shock esogeno avente ad oggetto investimenti volti all'accumulazione di capitale consta di una *fase di cantiere* (o di costruzione) e di una *fase di regime*. Lo sfruttamento della capacità produttiva altrimenti inutilizzata dà luogo all'aumento di produzione che è alla radice dell'effetto benefico dell'investimento sull'occupazione, sui redditi e sui consumi.

Nella Sezione successiva si simula l'impatto delle ZES attivate nel Mezzogiorno, conducendo un'analisi articolata in due fasi: la prima fase concerne la costruzione della ZES, in cui vengono poste in essere le condizioni necessarie affinché la ZES sia operativa; nella seconda fase, in cui la ZES è già entrata "a regime", si simula l'impatto di un aumento della domanda di esportazioni generato dalle condizioni di maggiore efficienza e competitività internazionale stimulate dalla creazione delle ZES. Nel fare ciò, ci si avvale di una SAM

stimata per il Mezzogiorno ed aggiornata al 2015, composta da 62 settori produttivi. Nel simulare l'impatto delle politiche si assume che i coefficienti della matrice A siano fissi, così come i prezzi di mercato, i quali non risentono nell'immediato dello shock di domanda. L'analisi orientata al Mezzogiorno nel suo insieme vuole sottolineare le potenzialità sistemiche dell'istituzione delle ZES in diverse regioni del Sud-Italia, i possibili *spillover* tecnologici e reputazionali e l'ottica integrata in cui il rilancio del Mezzogiorno può avvenire tramite una crescente attenzione sulla tecnologia, i trasporti e la logistica.

Attraverso una valutazione d'impatto economico analoga a quella descritta è possibile stabilire come allocare in modo ottimale gli investimenti produttivi, massimizzando il beneficio derivante dalle risorse impiegate in un determinato territorio. Una volta avvenuta l'inversione ed ottenuta la matrice dei moltiplicatori come nell'equazione (3), è possibile individuare agevolmente i legami di tipo *Backward* (a monte) e *Forward* (a valle), di cui Hirschman (1958) e Rasmussen (1956). Il concetto di *backward linkage* si riferisce alla domanda derivata di input per lo svolgimento di una determinata attività, mentre i legami di tipo *forward* afferiscono all'utilizzo degli output come input in nuove attività. In particolare, gli indici di Rasmussen di tipo *backward* sono definiti come:

$$(4) B_j = \frac{\frac{1}{n} \sum_i M_{ij}}{\frac{1}{n^2} \sum_{ij} M_{ij}}$$

in cui il denominatore rappresenta la media degli elementi della matrice dei moltiplicatori, mentre il numeratore rappresenta la media degli elementi appartenenti ad una determinata colonna. Essi descrivono l'incremento nella produzione totale del sistema necessario a far fronte ad un aumento unitario della domanda nell'industria j . Viceversa, gli indici di tipo *forward* misurano il grado di assorbimento di tutte le industrie da uno specifico settore, fornendo l'incremento nel settore i dovuto ad un incremento unitario che abbia ad oggetto la domanda finale di tutti gli altri settori. Tali indici si definiscono quindi come:

$$(5) B_i = \frac{\frac{1}{n} \sum_j M_{ij}}{\frac{1}{n^2} \sum_{ij} M_{ij}}$$

In cui la media a numeratore riguarda stavolta le righe della matrice M . La Tabella 3.2 mostra gli indici di Rasmussen stimati per i settori che riceveranno lo shock nella prima simulazione svolta nella prossima sezione, in cui il

governo e l'accumulazione di capitale sono resi esogeni. L'allocazione degli investimenti dovrebbe privilegiare i settori i cui indici sono superiori all'unità.

Settori	Indici Rasmussen		
	Forward	Media	Backward
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	0,4504	0,0363	0,9684
Attività metallurgiche	0,5069	0,0409	0,8266
Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	0,5773	0,0465	1,0293
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica	0,3653	0,0295	0,6863
Fabbricazione di apparecchiature elettriche	0,3890	0,0314	0,8127
Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	0,4492	0,0362	0,8955
Riparazione e installazione di macchine e apparecchiature	0,2969	0,0239	1,0416
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1,1728	0,0945	1,2328
Gestione delle reti fognarie; raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti	0,7833	0,0631	1,0948
Costruzioni	0,7902	0,0637	1,1387
Commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazione di autoveicoli e motocicli	0,4799	0,0387	1,0919
Commercio all'ingrosso, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	1,2331	0,0994	1,0801
Commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	1,4399	0,1161	1,0865
Trasporto terrestre e trasporto mediante condotte	1,0215	0,0824	1,0512
Trasporti marittimi e per vie d'acqua	0,3537	0,0285	1,1886
Trasporto aereo	0,3194	0,0258	0,8312
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	0,6776	0,0546	1,0898
Servizi postali e attività di corriere	0,4799	0,0387	1,1088
Telecomunicazioni	0,5454	0,0440	1,0652
Programmazione, consulenza informatica e attività connesse	0,5656	0,0456	1,0745
Prestazione di servizi finanziari (ad esclusione di assicurazioni e fondi pensione)	0,8151	0,0657	1,0413
Attività ausiliarie dei servizi finanziari e delle attività assicurative	0,6425	0,0518	1,0577
Attività immobiliari	1,8817	0,1517	1,0369
Ricerca scientifica e sviluppo	0,2045	0,0165	1,0071
Pubblicità e ricerche di mercato	0,3116	0,0251	1,1322
Attività di ricerca, selezione, fornitura di personale	0,2574	0,0207	1,0846
Istruzione	0,4226	0,0341	1,0474

Tavola 3.2 – Gli indici di Rasmussen.

Note: la tavola mostra gli indici di Rasmussen stimati per i settori che riceveranno lo shock.

1.3 L'impatto delle ZES in due fasi

Nel simulare l'impatto della creazione delle ZES, si costruisce un vettore di shock degli investimenti pubblici e privati che faccia perno sui settori chiave per l'implementazione ed il funzionamento di queste ultime, in particolare la logistica, i trasporti, le infrastrutture e la costruzione di macchinari. I conti relativi al governo ed alla formazione del capitale sono resi esogeni: le corrispondenti righe e colonne sono rimosse dalla matrice dei coefficienti al fine di renderla invertibile e simulare la politica.

Nella Tabella 3.3 vengono individuati 28 settori, fra i 62 che compongono la SAM, su cui ripartire in percentuale uno shock. Il peso da attribuire a ciascun settore dipende dal contributo di quest'ultimo al valore aggiunto totale dei 28 settori. Per ragioni espositive, la seconda colonna della Tabella 3.3 mostra dunque la percentuale d'incremento della spesa esogena che i settori individuati ricevono, incrementi che sommano ovviamente 100.

<i>Settore</i>	<i>Shock</i>
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	0,4939
Attività metallurgiche	0,3172
Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	1,4159
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica	0,4170
Fabbricazione di apparecchiature elettriche	0,3225
Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	0,7179
Riparazione e installazione di macchine e apparecchiature	0,8811
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	3,1301
Gestione delle reti fognarie; raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti	1,6422
Costruzioni	9,4947
Commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazione di autoveicoli e motocicli	2,2687
Commercio all'ingrosso, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	6,3001
Commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	13,4551
Trasporto terrestre e trasporto mediante condotte	5,3908
Trasporti marittimi e per vie d'acqua	0,3948
Trasporto aereo	0,0582
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	2,4394
Servizi postali e attività di corriere	2,0168
Telecomunicazioni	1,0596
Programmazione, consulenza informatica e attività connesse; attività dei servizi d'informazione	2,5365
Prestazione di servizi finanziari (ad esclusione di assicurazioni e fondi pensione)	3,9726
Attività ausiliarie dei servizi finanziari e delle attività assicurative	2,4246
Attività immobiliari	28,4260
Ricerca scientifica e sviluppo	0,1669
Pubblicità e ricerche di mercato	0,3220
Attività di ricerca, selezione, fornitura di personale	0,4841
Istruzione	9,4515
<i>Totale</i>	<i>100</i>

Tavola 3.3 – *Impatto degli investimenti necessari alla creazione della ZES.*

Note: la tavola riporta la distribuzione degli shock in 28 dei 62 settori che compongono la SAM. Shock (percentuale di incremento della spesa esogena che i settori ricevono).

La simulazione condotta attraverso la SAM è riconducibile ad una classe di approcci di tipo statico che includono il modello aperto di Leontief e che presentano, fra gli altri, il vantaggio della linearità. Ivi si assume che l'impulso di domanda generato dagli investimenti sia atto ad espandere l'uso della capacità produttiva parzialmente inutilizzata, ossia l'occupazione del lavoro e l'uso degli impianti, tramite gli effetti moltiplicativi generati dall'incremento della domanda aggregata.

L'effetto moltiplicativo totale, frutto del prodotto fra la matrice M dei moltiplicatori ed il vettore degli shock (equazione 2), è riportato in Tabella 3.4. L'impatto dello shock che colpisce i settori funzionali alle ZES è confrontato con quello che si realizza a seguito di un incremento esogeno di domanda di pari ammontare ma che complesce tutti i settori in base alla loro importanza relativa nell'Economia. Essendo i moltiplicatori della matrice M costanti, l'effetto di ogni miliardo di euro aggiuntivo è proporzionale ai risultati riportati in Tabella 3.4.

Componente SAM		Pesi Settori Produttivi (ZES)	Impatto ZES (A)	Pesi Settori Produttivi (Storico)	Impatto shock Proporzionale (B)	Delta = A-B
Valore Aggiunto	Reddito da lavoro dipendente		41,03378935		46,03112569	-4,9973363
	Contributi sociali		14,53752557		15,68720493	-1,1496794
	Reddito misto, risultato netto di gestione, ammortamenti		106,6078386		94,59488342	12,0129551
	<i>Totale</i>		162,1791535		156,313214	5,86593943
Redditi delle istituzioni	Famiglie		167,2033463		161,5096111	5,69373517
	ISP		0,235249663		0,227238763	0,0080109
	<i>Totale</i>		167,438596		161,7368499	5,70174607
Produzione Totale (al lordo dei doppi conteggi)	Agricoltura Mezzogiorno	0	10,89153813	0,52577437	12,35698315	-1,465445
	Industria Mezzogiorno	9,33771321	108,8011021	16,9882954	139,5083189	-30,707217
	Costruzioni Mezzogiorno	9,49468751	18,03807066	62,1625434	84,86398839	-66,825918
	Servizi Mezzogiorno	81,1675993	220,2743353	20,3233869	170,3958818	49,8784535
	<i>Totale</i>	100	358,0050462	100	407,1251722	-49,120126

Tavola 3.4 – Fase 1 della simulazione condotta.

Note: la tavola mostra il confronto fra l'impatto della costituzione della ZES (scenario A) e l'impatto di uno shock di pari ammontare ripartito fra tutti i settori (scenario B).

In essa è possibile osservare come, per ogni 100 miliardi investiti nei settori individuati nella Tabella 3.3, l'aumento del valore aggiunto prodotto dall'Economia sia pari a circa 162 miliardi (scenario A) mentre si avrebbe un incremento inferiore e pari a 156 miliardi nello scenario B, qualora si investisse la stessa cifra e lo shock fosse ripartito proporzionalmente fra tutti i 62 settori dell'Economia. Da ciò si evince il potenziale espansivo dei settori individuati, coerentemente con quanto emerge dall'osservazione degli indici di Rasmussen in Tabella 3.2. Infatti, a parità di produzione, l'effetto sul valore aggiunto dello shock che

colpisce i settori ZES è maggiore rispetto all'impatto di uno shock analogo che colpisce tutti i settori proporzionalmente, segnalando una maggiore produttività estesa, essendo il rapporto fra valore aggiunto e produzione pari a $162/358 = 0.45$ nello scenario A e $156/407 = 0.38$ nello scenario B. Un discorso analogo vale per gli effetti sui redditi delle famiglie, il cui impatto nello scenario A è maggiore che nello scenario B in quanto, a parità di risorse stanziare, una redistribuzione fra aree e settori può comportare migliori risultati in termini di crescita e valore aggiunto (Cerqua & Pellegrini, 2018).

Nella Tabella 3.3, fra i settori portanti per l'istituzione della ZES sono presenti anche la gestione delle reti fognarie e lo smaltimento dei rifiuti: si consideri il fatto che gli investimenti esteri stentino a decollare qualora nelle zone selezionate siano presenti criticità ambientali e legate all'inquinamento quali, ad esempio, la contaminazione del sottosuolo e delle falde acquifere a seguito di pratiche di smaltimento dei rifiuti non rispettose delle normative vigenti. Nelle intenzioni del Legislatore, la creazione delle ZES si tradurrà in una maggiore competitività internazionale delle aree selezionate che favorirà una maggiore domanda di esportazioni, il cui impatto viene simulato.

Nella seconda fase consideriamo uno shock della domanda di esportazioni rendendo esogeno anche il conto della SAM associato al resto del mondo e costruiamo un vettore di shock avente ad oggetto i settori individuati nel Piano ZES predisposto dalla Regione Campania. Nella seconda fase lo shock colpisce tutti i settori chiave delle ZES, tra cui l'agroalimentare, il farmaceutico, il chimico, la moda, gli impianti, la logistica ed il packaging. L'effetto moltiplicativo stimato è riportato nella Tabella 3.5.

<i>Componente SAM</i>		<i>Peso dei Settori «ZES» sull'Export</i>	<i>Impatto dello shock sull'Export</i>
Valore	Reddito da lavoro dipendente		28,39017
	Contributi sociali		9,682321
Aggiunto	Reddito misto, risultato netto di gestione, ammortamenti		56,723193
	<i>Totale</i>		<i>94,795684</i>
Reddito	Famiglie		97,700649
	ISP		0,1374616
Famiglie	<i>Totale</i>		<i>97,83811</i>
Produ- zione	Agricoltura Mezzogiorno	4,823942677	15,232466
	Industria Mezzogiorno	72,81676111	149,06241
Totale	Costruzioni Mezzogiorno	0	4,3528122
(al lordo dei doppi conteggi)	Servizi Mezzogiorno	22,35929621	120,98169
	<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>289,62938</i>

Tavola 3.5 – Fase 2 della simulazione condotta.

Note: la tavola mostra l'impatto di uno shock della domanda di esportazioni.

La chiave di lettura per l'impatto simulato è analoga a quella proposta per la Fase1. A 100 miliardi di shock corrisponde un impatto sul valore aggiunto pari a 94.8 miliardi, 97.8 miliardi per le famiglie e 289 miliardi di euro sulla produzione totale. Come argomentato da (Brautigam & Xiaoyang, 2011) per l'Italia gli investimenti generati dalle politiche rivolte al settore della manifattura sono efficaci laddove sia già presente un'elevata dotazione infrastrutturale, la costituzione della quale è il principale obiettivo della prima fase delle ZES, come discusso precedentemente. Quanto detto ha implicazioni di policy nella scelta dell'allocazione delle risorse, la quale deve tener conto della *magnitude* dello shock in un dato settore, degli ambiti di intervento (con riferimento alla scelta di pochi settori portanti), del contesto territoriale in termini di dotazione di capitale (materiale/immateriale, pubblico/privato) e dell'importanza relativa di singoli settori nell'economia locale.

La Figura 3.1 mostra la distribuzione degli shock fra i settori della SAM nelle due fasi. Mentre nella fase di costituzione della ZES lo shock riguarda prevalentemente i servizi (infrastrutture, trasporti e servizi logistici), nella seconda fase si simula l'impatto di uno shock nella domanda di esportazioni per i settori nevralgici individuati dal policy maker, in particolare l'industria. La distribuzione degli shock si ripercuote sugli impatti di questi ultimi: mentre nella prima fase gli incrementi maggiori si hanno per i redditi delle famiglie e dei servizi, nella seconda fase il maggiore impatto riguarda l'industria (Figura 3.2).



Figura 3.1 – Distribuzione degli shock fra i diversi settori nelle due fasi.

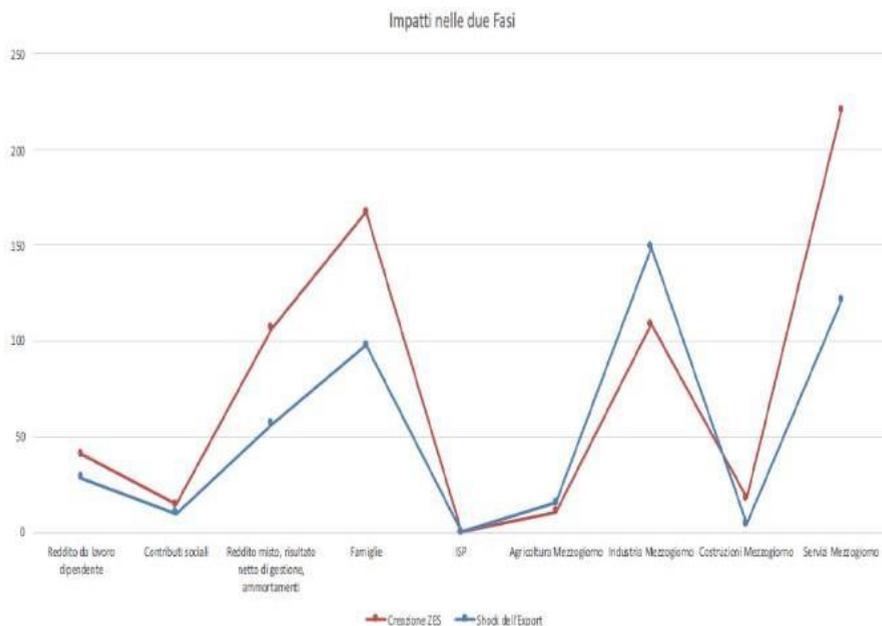


Figura 3.2 – *Impatto degli shock sul valore aggiunto, sulle famiglie e sui settori produttivi nelle due fasi.*

Dalle simulazioni emerge come l'effetto moltiplicativo di uno shock avente ad oggetto la costruzione di macchinari, le infrastrutture e di trasporti (settori funzionali alle ZES) sia notevolmente superiore rispetto a quello di uno shock di pari ammontare distribuito fra tutti i settori produttivi. Inoltre, nelle intenzioni del Legislatore l'istituzione delle ZES è volta a generare conseguenze in termini di maggiore produttività estesa tali da consentire uno shock nella domanda di esportazioni i cui effetti sono stati simulati.

Inoltre, emergono importanti implicazioni in termini di policy, riassumibili in:

- Necessità di semplificazione burocratica e di chiarezza dei processi e della governance.
- Garantire la continuità degli incentivi, e sostenere gli strumenti quali il del credito d'imposta.
- Investire nelle infrastrutture, trasporti e logistica per rilanciare il ruolo del Mezzogiorno nel Mediterraneo.

2. La valutazione degli interventi sulle infrastrutture

di Fabio Carlucci, Lucia Ciciarelli, Paolo Coccorese, Corrado Cucini, Luigi Senatore, Barbara Trincone

Università degli Studi di Salerno

Attualmente la valutazione degli effetti che scaturiscono dalla realizzazione di un'opera pubblica suscita un interesse sempre maggiore, poiché la questione è fortemente legata al concetto di qualità delle politiche pubbliche, in particolar modo a quelle di sviluppo regionale.

L'utilizzo di tempo e risorse per effettuare l'analisi dei risultati delle opere concluse, trova sempre di più conferma quale attività indispensabile per potenziare la programmazione delle politiche di sviluppo e la possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati per il futuro.

Il processo di pianificazione delle infrastrutture di trasporto inizia dalla definizione degli obiettivi e delle strategie, che danno un'idea di quello che sarà la situazione nel medio-lungo periodo del sistema della mobilità e della logistica a livello nazionale.

Per quanto riguarda la programmazione e la selezione di tutte le opere da realizzare, condizione fondamentale è che avvengano nel rispetto dei limiti imposti dalla disponibilità di budget assegnato, ma soprattutto in coerenza con gli obiettivi e le strategie prefissate.

Il Codice dei contratti pubblici definisce delle disposizioni che regolano la pianificazione, la programmazione e il finanziamento delle infrastrutture, basandosi fundamentalmente su 2 strumenti:

- Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), che definisce le linee strategiche per la mobilità delle persone e delle merci;
- Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), il quale contiene la lista degli interventi, che riguardano il settore dei trasporti e della logistica.

Il DPP, dunque, ogni anno fornisce il quadro della programmazione infrastrutturale riguardo alla realizzazione delle nuove opere, degli interventi (manutenzione, adeguamenti ecc...) e del loro stato di avanzamento, con approfondimenti sulla realizzazione di alcune opere considerate strategiche e prioritarie.

Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, nel 2016 ha redatto un Documento di Economia e Finanza, che comprende un allegato intitolato "Connettere l'Italia" nel quale vengono definiti gli obiettivi di gestione delle infrastrutture e le strategie progettate per raggiungerli, ma anche le tempistiche annesse a tutte queste procedure.

In Figura 3.3, viene rappresentato il processo di pianificazione e valutazione delle infrastrutture di trasporto.

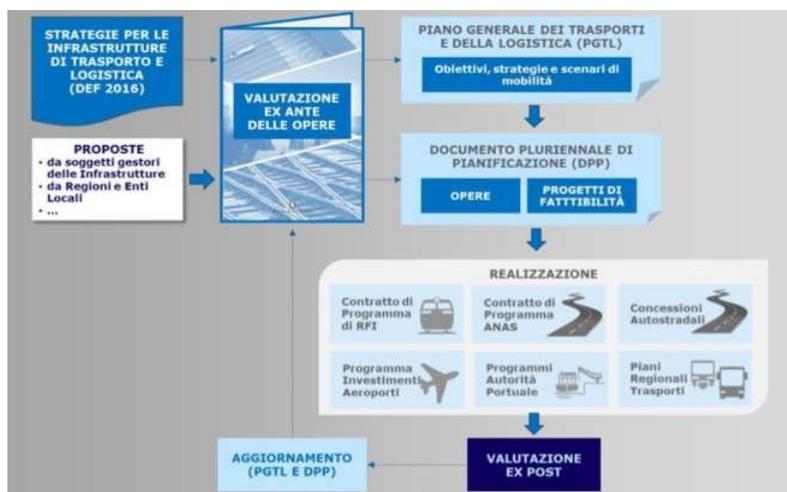


Figura 3.3 – Processo di pianificazione e valutazione delle infrastrutture di trasporto.

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La valutazione ex-post degli interventi sulle infrastrutture, secondo l'articolo 2 del DPCM del 2012, è un'attività finalizzata a determinare la dimensione gli impatti delle opere che sono state realizzate, con l'obiettivo di ottimizzare sia l'efficienza del processo di programmazione, sia l'efficacia degli investimenti pubblici.

Tutte le attività preposte alla valutazione ex-post, secondo D.lgs. 228/2011 vengono compiute considerando le seguenti indicazioni:

- l'oggetto della valutazione deve essere riferito a singole opere pubbliche oppure a raggruppamenti di opere che hanno in comune elementi funzionali, settoriali e territoriali;
- l'obiettivo della valutazione deve essere quello di determinare i risultati e gli impatti che le infrastrutture collaudate e funzionanti possono avere; inoltre, deve essere valutata anche l'economicità della loro esecuzione e l'efficienza della loro attivazione.

In più, esiste anche la possibilità di effettuare una valutazione di tutte quelle opere che sono sia in fase di realizzazione, che in attesa di essere messe in funzione. In questo caso, il tipo di attività verrà considerata piuttosto una

“valutazione in itinere” che si concentrerà perlopiù sullo stato di avanzamento dei lavori, attraverso l’analisi dei dati di monitoraggio.

Il DPCM inoltre, ha stabilito che la valutazione ex-post deve considerare tutte le informazioni di monitoraggio, sia quelle che si trovano all’interno del sistema MIP/CUP, che nel data base delle pubbliche amministrazioni (BDAP).

Per quanto riguarda la metodologia, la tipologia di valutazione è legata sicuramente al tipo di opera presa in esame, ma anche al suo stato (cioè se l’opera è stata o meno realizzata).

A questo proposito vengono considerati i seguenti livelli di analisi:

- verifica della realizzazione: il fine dell’analisi è stabilire il grado di conseguimento degli obiettivi che riguardano la realizzazione fisica, finanziaria e procedurale;
- verifica dei risultati: la valutazione prevede l’esame dell’effettiva funzionalità dell’intervento e la tipologia di livello di servizio che viene effettivamente fornito alla collettività;
- valutazione degli impatti: viene effettuato un confronto tra gli impatti diretti e quelli indiretti previsti durante la valutazione ex-ante e gli stessi impatti previsti al momento dell’analisi;
- ripetizione della valutazione ex-ante: questa attività implica una nuova analisi e il controllo dell’appropriatezza dei procedimenti utilizzati per compierla; questo viene fatto allo scopo di confrontare i costi sostenuti con i benefici attesi ed effettivamente realizzati, con il fine di effettuare un’eventuale revisione della metodologia di valutazione ex-ante.

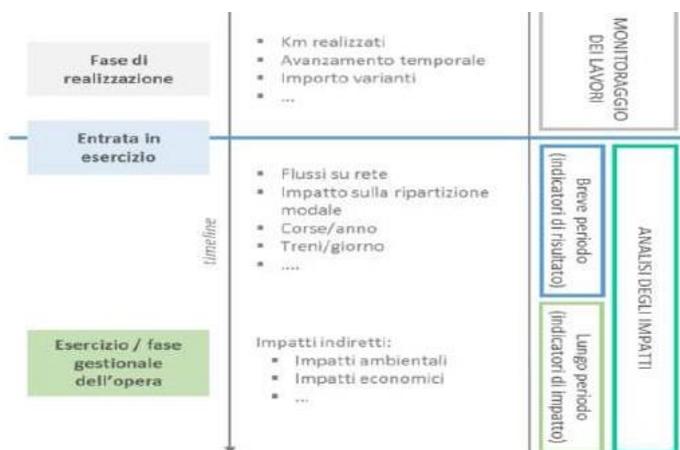


Figura 3.4 – Valutazione ex-post: fasi progettuali, livelli di analisi e indicatori.

Fonte: www.mit.gov.it.

In base alle disposizioni del DPCM, indipendentemente dalla scelta della tecnica per effettuare la valutazione ex-post, si deve procedere in ogni caso:

- alla verifica del riscontro tra gli obiettivi prefissati e gli indicatori di domanda a livello del singolo intervento;
- alla verifica della presenza di domanda non soddisfatta così come indicato dagli obiettivi;
- a dare indicazioni sui costi previsti e quelli effettivi degli interventi.

Inoltre, il DPCM prevede anche che, i benefici economici di tutte le opere per le quali è stata fatta un'analisi costi-benefici, siano oggetto specifico e dettagliato della valutazione ex-post.

Per quanto riguarda il DPP, esso dovrà contenere la lista di tutte le opere pubbliche che devono essere sottoposte a valutazione ex-post e anche gli esiti della suddetta valutazione su:

1. tutte le opere contenute nei precedenti DPP, che sono già state collaudate e che sono attualmente fruibili;
2. anche tutte le opere già collaudate e fruibili, ma non incluse in precedenti DPP;
3. tutte le opere ancora fase di realizzazione o incomplete.

Riguardo al punto n. 3, si effettuerà una scelta solo tra gli interventi considerati di rilevanza strategica e aventi una dimensione economica > 10 milioni di euro, tenuto conto che, per quella tipologia di opere, la valutazione ex-post sarà costituita dal monitoraggio dei lavori in corso, con tanto di verifica del grado di realizzazione degli interventi, dei tempi di realizzazione e dei costi.

Inoltre, il DPCM richiede che la valutazione ex-post debba considerare anche i seguenti fattori:

- scelta delle opere pubbliche da realizzare e completezza dei progetti, che comprendono anche la sostenibilità dell'intervento, la previsione dei benefici (valutazione ex-ante) e la disponibilità ex-ante di criteri e indicatori da prendere come riferimento per le valutazioni ex-post;
- processi di attuazione delle opere, che riguardano i tempi di progettazione e realizzazione delle opere, l'analisi dei costi, le procedure di monitoraggio e controllo e la convenienza economica delle procedure per le forniture di beni e servizi;
- ultimazione, entrata in funzione e gestione delle opere;
- raggiungimento degli obiettivi per i quali sono state costruite le opere, come gli obiettivi di servizio ed i relativi impatti;
- criteri di monitoraggio periodico e manutenzione delle opere ed i relativi costi da confrontare con i livelli di servizio raggiunti.

L'identificazione degli strumenti per una valutazione più appropriata dovrà essere fatta caso per caso, a seconda della tipologia dell'opera e del livello di analisi che viene richiesto.

Esempi di strumenti che possono essere utilizzati sono:

1. strumenti per l'analisi dei dati (Analisi di benchmark ecc...);
2. strumenti per la formulazione di pareri (gruppo di esperti ecc...).

Nel caso del parere di esperti, la scelta fatta andrà motivata chiarendo quali sono i vantaggi e le caratteristiche che lo rendono uno strumento adatto alla valutazione di uno specifico intervento. Si potrà, ad esempio, prendere come riferimento la disponibilità di risorse finanziarie, oppure l'expertise, o anche il periodo previsto per il termine delle attività di valutazione ma anche l'insieme di informazioni che sono presenti sul sistema di monitoraggio o quelle desumibili dalle indagini esterne.

2.1 Gli esiti della valutazione ex post

Riguardo le opere ancora in fase di realizzazione il DPP dovrà comprendere:

- gli indicatori di realizzazione che vengono calcolati in fase di valutazione ex-ante;
- la verifica del grado di realizzazione di tutti gli obiettivi indicati in fase di valutazione ex-ante;
- la verifica dell'efficienza del procedimento di attuazione dell'intervento, che può avvenire mettendo a confronto i tempi di realizzazione reali e le risorse effettivamente utilizzate rispetto ai valori attesi dallo studio di fattibilità;
- la verifica che la valutazione ex-ante effettuata sia valida.

Invece, per le opere che sono già entrate in funzione, il DPP riporterà:

- gli indicatori di risultato e gli indicatori di impatto;
- l'analisi e la motivazione delle fluttuazioni che si sono riscontrate rispetto alla valutazione ex-ante, con particolare attenzione al controllo delle variabili che sono cambiate ed hanno determinato variazioni sui valori dei costi, dei ricavi e dei benefici;
- il paragone tra risultati della valutazione ex-post con i benchmark nazionali;
- l'analisi del processo di attuazione attraverso lo studio degli aspetti che riguardano le modalità di implementazione dei progetti, attraverso la ricerca e l'analisi di tutti i problemi che hanno condizionato la procedura prevista;
- i risultati derivanti dalla replica dell'analisi costi-benefici o dell'analisi costi-efficacia.

Infine, il DPP, dovrà includere le conclusioni estratte dalle valutazioni ex-post di tutti quegli interventi che possono essere di aiuto nell'elaborazione dei futuri DPP.

Nel DPP si dovrebbe, poi, indicare quali sono le modifiche necessarie da apportare alle metodologie sull'analisi della domanda, l'analisi costi-benefici e l'analisi del rischio.

In ultimo, andrebbe riportata anche una lista delle opere – relative al precedente DPP – che si sono concluse e che vanno cancellate dalla programmazione con tanto di risultati di analisi ex-post. Questo con l'intento di tenere traccia dei percorsi di valutazione e dei relativi esiti.

2.2 Attività degli organismi di valutazione

Il DPCM. 3/8/12 definisce:

- lo standard di riferimento per la stesura delle Linee Guida riguardanti la valutazione ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali, la valutazione ex-ante ed ex-post dei progetti per gli investimenti in opere infrastrutturali e la partecipazione degli organismi di valutazione nelle attività sopra descritte;
- lo schema-tipo di un DPP.

In particolare, il DPP include tutto il lavoro tecnico-valutativo indispensabile per l'impostazione del piano triennale e la lista annuale dei lavori, che a loro volta servono per coordinare la fase di programmazione con il bilancio dell'ente.

I Ministeri, successivamente, devono promuovere le proprie linee di valutazione e divulgare i risultati delle loro analisi, allo scopo di diffondere e perfezionare le tecniche valutative.

A questo proposito, l'art. 7 del D.Lgs. n. 228/2011 delibera che i Ministeri devono individuare degli organismi responsabili dell'intero processo di valutazione (ex-ante dei fabbisogni, ex-ante ed ex-post di ogni opera pubblica) che sono i Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, secondo l'art. 1 della legge n. 144/1999.

Inoltre, è necessario assicurare la divisione fra le attività di valutazione ex-ante e quelle ex-post, per garantire la conformità e l'imparzialità della valutazione, attraverso la loro assegnazione a componenti separate all'interno del nucleo o a soggetti diversi, in quei casi in cui venga richiesta la consulenza di professionisti esterni. Questa necessità è correlata alla verifica dell'operatività e della funzionalità del Nucleo, soprattutto nel momento in cui al suo interno vi è la partecipazione di professionisti e persone competenti che sono in grado di svolgere le attività valutative con qualità.

Allo scopo di assicurare un adeguato supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli interventi pubblici, il DPCM n.

262/2012 ha emanato il Regolamento recante disposizioni sulla disciplina dei Nuclei fondati all'interno delle Amministrazioni centrali dello Stato dove vengono stabilite:

- le funzioni dei Nuclei di valutazione;
- la disposizione più adatta ad assicurare, all'interno dell'assetto organizzativo del Ministero, i principi di indipendenza ed autonomia dei Nuclei;
- le modalità di selezione, i divieti ed i motivi di decadenza dei componenti dei Nuclei.

Attualmente, la Struttura Tecnica di Missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza, è l'ente che compie le funzioni di Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici per conto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Questa struttura è stata istituita con DM n. 194/2015, modificato successivamente con DM n. 232/2015.

In particolare, l'art. 214 c.3, del D.Lgs. n.50/2016, stabilisce che, oltre alle proprie funzioni distintive, *“la struttura svolge, altresì, le funzioni del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, previste dall'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e dall'articolo 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228”*.

Le Direzioni Generali del MIT, in qualità di competenti *“ratione materiae”*, secondo il Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (DPCM n. 72/2014) e il DM n. 194/2015, garantiscono il trasferimento dei contenuti del DPP nei Contratti di Programma di relativa competenza.

2.3 L'organizzazione della valutazione

In questo paragrafo viene illustrata una ricerca scientifica condotta da Rossi, Freeman e Lipsey i quali propongono un approccio sistematico alla valutazione delle politiche pubbliche.

Gli obiettivi che portano ad eseguire una valutazione possono essere:

- di tipo formativo, cioè atti a migliorare un programma durante l'attuazione. Perciò la valutazione in itinere non viene effettuata puramente a scopo conoscitivo, ma piuttosto per perfezionare la conoscenza di un evento nel momento in cui accade;
- di rendicontabilità (accountability): si vuole conoscere che cosa è successo e se il risultato è riconducibile a chi ha implementato il programma;
- di apprendimento, quando l'utilizzo della valutazione non deve essere solo diretto e strumentale, ma può anche creare delle conoscenze che sono utili per redigere una nuova programmazione e revisionare le politiche nel breve periodo.

Anche l'ambito in cui vengono attuati gli interventi è molto importante. Infatti, essi non solo sono differenti gli uni dagli altri per tipologia, ma lo sono anche le situazioni in cui vengono realizzati. Perciò, in ciascuna fase del programma (concezione, attuazione, conclusione), bisogna porsi delle domande specifiche relative sia al contesto politico che a quello amministrativo.

In tabella 3.6, per ciascuna fase di sviluppo di un programma vengono elencate le relative domande e le funzioni della valutazione.

<i>Fase di sviluppo del Programma</i>	<i>Programma</i>	<i>Funzione della valutazione</i>
EX-ANTE	EX-ANTE	EX-ANTE
Analisi dei problemi e dei bisogni sociali	Fino a che punto sono soddisfatti i bisogni e gli standard della comunità?	Analisi dei bisogni; descrizione dei problemi.
Determinazione delle finalità	Cosa bisogna fare per soddisfare questi bisogni e standard?	Analisi dei bisogni, domanda dei servizi
Disegno delle alternative previste dal programma	Quali servizi si potrebbero utilizzare per produrre i cambiamenti sperati?	Analisi della logica o della teoria del programma
Selezione di un'alternativa	Qual è l'approccio migliore fra tutti quelli possibili previsti dal programma?	Studio di fattibilità; aiuto alla decisione.
IN ITINERE	IN ITINERE	IN ITINERE
Implementazione del programma	Come dovrebbe essere operativo il programma?	Analisi dell'implementazione
Operatività del programma	Il programma sta operando nel modo previsto?	Valutazione del processo; monitoraggio del programma; valutazione formativa
EX-POST	EX-POST	EX-POST
Esiti del programma	Il programma sta avendo gli effetti sperati?	Valutazione degli esiti
Efficienza del programma	Gli effetti del programma sono ottenuti ad un costo ragionevole?	Analisi costi-benefici; Analisi costi-efficienza

Tavola 3.6 – *Fasi dello sviluppo di un programma e relative funzioni svolte dalla valutazione.*
Fonte: adattato da Pancer, S.M., Westhues, A., 1989, in Rossi e Freeman, 2007.

Riguardo alla scelta del metodo adottato per eseguire la ricerca valutativa, si può dire che essa dipende sicuramente dall'intervento che si vuole valutare, dalle domande che bisogna porsi e dalla fase di attuazione. La quantità dei fattori messi in gioco implica una grande varietà di approcci utilizzati per

compiere questa analisi, tutti in grado di rappresentare una parte della realtà, ma ognuno con vantaggi e limiti, il che fa sì che non si possa definire un "gold standard" nella valutazione.

Alcuni tipi di approcci sono:

- l'approccio controfattuale, relativo alla differenza tra ciò che è stato ottenuto con l'intervento e ciò sarebbe successo se non ci fosse stato l'intervento. Questo metodo è adatto per la valutazione di interventi semplici, che perseguono obiettivi specifici e linee guida molto precise;
- l'approccio della valutazione goal-free (libera dagli obiettivi) è improntato soprattutto ai bisogni dell'utente a cui è rivolto l'intervento, in modo indipendente dagli obiettivi della programmazione, che possono risultare poco chiari e più importanti per le Amministrazioni che per gli utenti dei servizi, ecc.;
- l'approccio basato sulla teoria si prefigge l'obiettivo di analizzare varie situazioni complesse e differenti a causa dei diversi contesti e meccanismi che vanno ad innescarsi;
- l'approccio costruttivista/del processo sociale è basato sul presupposto che la realtà sociale è molto più complicata di quanto definito persino nei programmi più accurati perciò il suo scopo è risolvere i conflitti che vengono eventualmente a formarsi tra gruppi di partecipanti, in modo da arrivare ad una conoscenza scrupolosa e condivisa da tutti.

Ciascun approccio utilizza una o più metodologie per raccogliere i dati: dai metodi quantitativi che si basano su sondaggi, indicatori statistici ecc, e metodi qualitativi fatti da questionari, interviste, studio di casi reali o, ancora metodi specifici di valutazione (come peer reviews, delphi, ecc.).

La scelta di uno di questi metodi viene effettuata secondo le necessità dei diversi approcci e non c'è un metodo che possa essere considerato migliore dell'altro, quindi è responsabilità delle Amministrazioni predisporre la valutazione più giusta a garantire che il metodo scelto venga applicato in maniera rigida.

Nel caso in cui si possa adottare un approccio a metodi misti, è più facile arrivare a valutazioni più esemplificative perché in questo modo si possono compensare le mancanze di un metodo con i pregi dell'altro e perché i dati conseguiti con l'utilizzo di un metodo possono anche essere confutati dall'altro o, viceversa, rafforzati attraverso l'utilizzo della tecnica della triangolazione. Un approccio a metodi misti, dunque, permetterà di rispondere a diverse domande di valutazione in modo da avere una conoscenza più dettagliata ed affidabile.

2.4 Analisi dell'accessibilità – scenario di breve periodo

In questo paragrafo si riportano i risultati della simulazione di uno scenario a breve termine (periodo 10 anni) in cui viene valutata l'accessibilità da/verso le ZES a valle del programma di intervento sulle infrastrutture stradali e ferroviarie della Campania.

In particolare, sono stati presi in esame e analizzati tutti i tracciati stradali e ferroviari degli interventi rilevanti per le ZES, scelti sia per la loro posizione nei confronti di queste ultime, sia per l'importanza generale che tali opere possono rappresentare in un'ottica di ottimizzazione del trasporto merci in generale. Di seguito un elenco delle opere selezionate:

- Realizzazione 3° Lotto Asse Attrezzato "Valle Caudina-Pianodardardine";
- Completamento 4° Lotto FV Isclero;
- Porto di Salerno – Sistema dei trasporti Porta Ovest: 2° lotto 1° stralcio, realizzazione di una galleria a doppia canna, doppia corsia e senso unico di marcia, tra l'area di Cernicchiara e via Ligea/Porto;
- Raddoppio corsie autostrada Caianello – Benevento;
- Collegamento Tangenziale di Napoli (Via Campana) – Porto di Pozzuoli;
- Raddoppio a 4 corsie della variante SS. 268 «del Vesuvio»;
- Prolungamento della Contursi – Lioni fino a Grottaminarda, compresa la variante di Grottaminarda;
- Corridoio Scandinavia – Mediterraneo: Linea AV/AC Napoli – Bari;
- Stazione Hirpinia.

La procedura utilizzata è stata quella di modificare il grafo di offerta inserendo le nuove infrastrutture stradali e ferroviarie, nonché gli eventuali interventi nodali; in seguito, sono state nuovamente effettuate le simulazioni per il calcolo degli indici di accessibilità attiva e passiva come nei paragrafi precedenti. È evidente che, considerando la metodologia di calcolo degli indicatori di accessibilità già precedentemente effettuata per la simulazione dello scenario attuale, questi ultimi presenteranno delle variazioni sensibili rispetto a quest'ultimo solo nel caso in cui gli interventi previsti:

- interessino (e velocizzino) qualche collegamento tra le ZES e le rampe di accesso alle infrastrutture primarie;
- interessino (e velocizzino) qualche collegamento tra le ZES e gli interporti campani;
- interessino (e velocizzino) qualche collegamento tra le ZES e gli aeroporti campani;
- prevedano la realizzazione di nuovi punti di accesso alle infrastrutture primarie;

- prevedano la realizzazione di nuove stazioni merci di accesso alla rete e infrastrutturale ferroviaria;
- prevedano la realizzazione di nuovi interporti e/o aeroporti.

Di seguito si riportano i risultati ottenuti sempre con la stessa tipologia di schematizzazione e di tabelle utilizzata nel Cap. 5, con riguardo ancora una volta sia alle accessibilità attive che a quelle passive ed indicando i valori sia degli indicatori semplici che di quelli pesati.

È importante sottolineare che il tipo di modello di assegnazione utilizzato – cioè un modello di assegnazione di equilibrio stocastico con modello di scelta del percorso Probit – prevede delle normali oscillazioni nei risultati a causa della variabilità delle necessarie estrazioni Montecarlo, che fanno in modo che piccole differenze negli output possono essere osservate anche senza modificare le variabili di input. Per valutare, quindi, le differenze tra i due scenari, vanno quindi a maggior ragione considerate solo le variazioni significative.

Inoltre, per i motivi prima ricordati nel precedente punto elenco, variazioni significative sono da aspettarsi solo per le ZES specificatamente impattate dagli interventi previsti nello scenario.

In particolare, nella tabella 2.38 sono riportati i risultati dello scenario di breve periodo relativamente alle accessibilità attive e non pesate che vanno quindi confrontati con gli analoghi risultati riportati in Tabella 2.25. Come si vede, e come già anticipato nel capoverso precedente, gli interventi previsti impattano solo su un numero limitato di ZES. In maggior dettaglio, le accessibilità alla viabilità stradale primaria rimangono pressoché invariate, mentre quelle alle infrastrutture ferroviarie migliorano notevolmente per due delle tre principali criticità evidenziate nel paragrafo 5.2, e cioè le ASI di Ufita e Calaggio. Tale miglioramento è dovuto all’inserimento della stazione merci Hirpinia nell’ambito della linea ferroviaria AV-AC Napoli Bari, che risulta quindi sicuramente rilevante. Per quanto riguarda le accessibilità alle altre tipologie di nodi, miglioramenti apprezzabili possono essere osservati, ma non risultano particolarmente rilevanti in termini percentuali. Considerazioni analoghe possono essere fatte analizzando le accessibilità passive, nonché quelle pesate, mettendo a confronto la Tabella 3.6 con la Tabella 2.26, e poi la Tabella 3.8 con la Tabella 2.27, e la Tabella 3.9 con la Tabella 2.28.

<i>Accessibilità alle ZES</i>	<i>Strada</i>	<i>Ferrovia</i>	<i>Porti</i>	<i>Aeroporti</i>	<i>Interporti</i>
Bagnoli Coroglio	8,1	5,5	21,9	22,7	41,1
ASI Aversa nord	1,3	8,3	23,6	25,1	15,3
Napoli est	5,9	4,7	4,8	10,5	23,1
ASI Arzano	5,7	12,5	17,4	13,4	19,4
Aeroporto Napoli	1,3	6,4	10,2	0,0	23,0
ASI Marcianise	2,9	8,1	22,9	24,4	8,1

ASI Caivano	1,4	8,6	21,1	22,6	8,7
Interporto Sud Europa	5,2	0,0	23,8	25,3	0,0
ASI Acerra	7,7	8,9	25,2	26,7	13,3
ASI Pomigliano	3,1	12,3	18,6	20,9	18,3
ASI Foce Sarno	2,3	0,0	21,1	26,6	33,2
Interporto campano	4,7	0,0	29,7	31,2	0,0
ASI Nola Marigliano	3,7	6,2	27,3	28,9	6,2
Porto di Castellammare	10,7	11,4	29,5	35,0	42,0
PIP Sarno	2,5	15,4	33,1	35,4	19,7
PIP Fosso imperatore	2,4	8,7	36,8	42,4	25,4
Castel san Giorgio	2,0	7,1	39,2	46,1	27,0
Porto di Salerno	4,5	6,1	0,0	46,8	60,0
Piattaforma Olivola	4,7	9,2	71,0	75,5	54,7
ASI Fisciano	2,8	18,9	30,5	55,7	36,7
ASI Pianodardine	2,2	29,4	45,4	62,0	42,7
ASI Ponte Valentino	1,4	9,6	70,8	81,3	59,6
ASI Salerno	2,6	7,6	33,3	19,3	84,2
PIP Salerno	6,5	16,6	34,2	26,9	86,7
Aeroporto Salerno	22,1	14,4	56,2	0,0	105,7
ASI Battipaglia	12,5	13,5	92,3	40,6	137,4
ASI Ufita	2,2	6,6	73,9	86,7	67,9
ASI Calaggio	1,4	24,5	77,3	90,1	71,3
Porto di Napoli	6,2	0,0	0,0	9,4	25,7

Tavola 3.7 – Risultati analisi accessibilità attiva non pesata delle ZES nello scenario di breve periodo.

Fonte: elaborazione team UNISA.

<i>Accessibilità alle ZES</i>	<i>Strada</i>	<i>Ferrovia</i>	<i>Porti</i>	<i>Aeroporti</i>	<i>Interporti</i>
Bagnoli Coroglio	6,7	4,7	17,9	14,6	35,1
ASI Aversa nord	1,3	7,8	25,9	23,2	14,9
Napoli est	5,2	5,3	5,3	10,0	23,8
ASI Arzano	5,4	13,0	18,9	13,7	19,5
Aeroporto Napoli	1,3	8,0	9,4	0,0	25,2
ASI Marcianise	1,5	7,2	22,6	19,9	7,2
ASI Caivano	3,6	9,3	23,1	20,3	9,4
Interporto Sud Europa	5,2	0,0	25,8	23,1	0,0
ASI Acerra	3,8	11,7	25,6	22,9	15,8
ASI Pomigliano	3,0	11,9	22,2	18,9	17,8
ASI Foce Sarno	2,3	0,0	21,7	23,3	32,9
Interporto campano	4,6	0,0	31,3	30,3	0,0
ASI Nola Marigliano	3,7	6,8	29,5	28,5	6,8
Porto di Castellammare	9,3	10,7	28,7	30,3	40,3
PIP Sarno	2,5	15,0	34,6	34,5	20,6
PIP Fosso imperatore	1,9	7,5	37,7	39,4	23,7
Castel san Giorgio	1,9	9,0	39,7	42,7	25,4
Porto di Salerno	5,0	6,8	0,0	56,2	58,4
Piattaforma Olivola	4,9	9,0	70,5	73,2	54,8

ASI Fisciano	2,8	18,8	29,6	52,9	35,6
ASI Pianodardine	2,1	28,8	43,6	56,6	41,0
ASI Ponte Valentino	1,4	9,7	68,1	78,1	58,6
ASI Salerno	2,7	10,9	28,6	23,2	79,2
PIP Salerno	4,1	17,4	28,4	29,7	79,1
Aeroporto Salerno	18,5	12,2	46,8	0,0	96,3
ASI Battipaglia	13,6	12,5	79,2	35,3	126,5
ASI Ufita	2,2	6,9	70,8	80,8	64,6
ASI Calaggio	1,4	25,3	74,4	84,5	68,2
Porto di Napoli	5,2	0,0	0,0	10,2	23,7

Tavola 3.8 – Risultati analisi accessibilità passiva non pesata delle ZES nello scenario di breve periodo.

Fonte: elaborazioni team UNISA.

<i>Accessibilità alle ZES</i>	<i>Strada</i>	<i>Ferrovia</i>	<i>Porti</i>	<i>Aeroporti</i>	<i>Interporti</i>
Bagnoli Coroglio	8,1	5,5	18,9	22,7	13,1
ASI Aversa nord	1,3	8,3	20,5	25,1	4,3
Napoli est	5,9	4,7	1,7	10,5	6,7
ASI Arzano	5,7	12,5	14,3	13,4	5,4
Aeroporto Napoli	1,3	6,4	7,2	0,0	7,0
ASI Marcianise	2,9	8,1	19,9	24,4	2,4
ASI Caivano	1,4	8,6	18,1	22,6	2,5
Interporto Sud Europa	5,2	0,0	20,7	25,3	-0,3
ASI Acerra	7,7	8,9	22,1	26,7	3,0
ASI Pomigliano	3,1	12,3	15,6	20,9	3,8
ASI Foce Sarno	2,3	0,0	18,1	26,6	8,9
Interporto campano	4,7	0,0	26,7	31,2	-2,4
ASI Nola Marigliano	3,7	6,2	24,3	28,9	-0,3
Porto di Castellammare	10,7	11,4	26,5	35,0	12,1
PIP Sarno	2,5	15,4	30,1	35,4	4,2
PIP Fosso imperatore	2,4	8,7	33,8	42,4	6,2
Castel san Giorgio	2,0	7,1	37,0	46,1	6,7
Porto di Salerno	4,5	6,1	-2,2	46,8	18,0
Piattaforma Olivola	4,7	9,2	70,2	75,5	18,0
ASI Fisciano	2,8	18,9	28,2	55,7	10,0
ASI Pianodardine	2,2	29,4	43,2	62,0	12,1
ASI Ponte Valentino	1,4	9,6	69,6	81,3	19,3
ASI Salerno	2,6	7,6	31,0	19,3	26,4
PIP Salerno	6,5	16,6	32,0	26,9	27,3
Aeroporto Salerno	22,1	14,4	54,0	0,0	34,0
ASI Battipaglia	12,5	13,5	90,1	40,6	45,2
ASI Ufita	2,2	6,6	72,6	86,7	20,7
ASI Calaggio	1,4	24,5	76,1	90,1	21,9
Porto di Napoli	6,2	0,0	-3,0	9,4	7,6

Tavola 3.9 – Risultati analisi accessibilità attiva pesata delle ZES nello scenario di breve periodo.

Fonte: elaborazione team UNISA.

<i>Accessibilità alle ZES</i>	<i>Strada</i>	<i>Ferrovia</i>	<i>Porti</i>	<i>Aeroporti</i>	<i>Interporti</i>
Bagnoli Coroglio	6,7	4,7	14,9	14,6	10,9
ASI Aversa nord	1,3	7,8	22,9	23,2	4,2
Napoli est	5,2	5,3	2,3	10,0	7,0
ASI Arzano	5,4	13,0	15,9	13,7	5,6
Aeroporto Napoli	1,3	8,0	6,4	0,0	7,5
ASI Marcianise	1,5	7,2	19,5	19,9	2,1
ASI Caivano	3,6	9,3	20,0	20,3	2,6
Interporto Sud Europa	5,2	0,0	22,8	23,1	-0,3
ASI Acerra	3,8	11,7	22,6	22,9	3,1
ASI Pomigliano	3,0	11,9	19,2	18,9	3,7
ASI Foce Sarno	2,3	0,0	18,7	23,3	8,9
Interporto campano	4,6	0,0	28,3	30,3	-2,4
ASI Nola Marigliano	3,7	6,8	26,5	28,5	-0,1
Porto di Castellammare	9,3	10,7	25,7	30,3	11,6
PIP Sarno	2,5	15,0	31,6	34,5	4,6
PIP Fosso imperatore	1,9	7,5	34,7	39,4	5,6
Castel san Giorgio	1,9	9,0	37,6	42,7	6,2
Porto di Salerno	5,0	6,8	-2,2	56,2	17,6
Piattaforma Olivola	4,9	9,0	70,0	73,2	18,1
ASI Fisciano	2,8	18,8	27,3	52,9	9,7
ASI Pianodardine	2,1	28,8	41,3	56,6	11,5
ASI Ponte Valentino	1,4	9,7	66,4	78,1	18,6
ASI Salerno	2,7	10,9	26,4	23,2	24,9
PIP Salerno	4,1	17,4	26,2	29,7	24,8
Aeroporto Salerno	18,5	12,2	44,5	0,0	30,9
ASI Battipaglia	13,6	12,5	76,9	35,3	41,6
ASI Ufita	2,2	6,9	69,2	80,8	19,7
ASI Calaggio	1,4	25,3	72,9	84,5	21,0
Porto di Napoli	5,2	0,0	-3,0	10,2	7,0

Tavola 3.10 – Risultati analisi accessibilità passiva pesata delle ZES nello scenario di breve periodo.

Fonte: elaborazione team UNISA.

2.5 Note conclusive

Dall'analisi quantitativa fatta per l'accessibilità da/alle ZES non sono emersi particolari criticità soprattutto nel caso di accesso alla rete di trasporto stradale e ferroviaria, che risulta servire in maniera soddisfacente la maggior parte delle ZES. Gli interventi previsti nello scenario di breve periodo, inoltre, e in particolare l'inserimento della stazione merci Hirpina nell'ambito della linea AV-AC Napoli Bari, risolvono praticamente tutte le poche criticità di accesso alla rete ferroviaria che erano emerse nell'analisi dello scenario attuale.

Per quanto riguarda il focus sulle ZES all'interno dei centri abitati, nei 3 casi presi in esame nei capitoli precedenti, si sono rilevate in modo qualitativo, alcune criticità specifiche che potrebbero essere risolte. Ad esempio, nella ZES ASI Battipaglia, il percorso minimo che collega la ZES con l'aeroporto di Salerno non prevede l'ingresso in autostrada, ma la percorrenza di una strada alternativa secondaria. In questo caso si potrebbe prevedere una rampa di accesso diretto all'autostrada. Anche nel caso della ZES Napoli Est, come si può notare dalla Figura 2.55, non vi sono rampe di accesso stradali dirette ai principali collegamenti stradali e autostradali, perciò i veicoli pesanti sono costretti a transitare nelle strade urbane che risultano molto trafficate in alcune ore del giorno. In questo caso, un primo intervento potrebbe essere quello di limitare la circolazione dei veicoli merci nelle sole fasce di orario in cui le strade cittadine non sono congestionate, mentre si potrebbe pensare ad un intervento infrastrutturale consistente nell'edificazione di rampe che colleghino in modo diretto senza invadere il traffico cittadino, le ZES alle autostrade.

3. Il modello macroeconomico stock-flussi della Campania e una stima dell'efficacia delle politiche

di Rosa Canelli, Riccardo Realfonzo, Francesco Zezza

Università degli Studi del Sannio

3.1 Introduzione

I macroeconomisti ed i policy makers hanno bisogno di strumenti quantitativi rigorosi – ma realistici – per poter tracciare le traiettorie future e le dinamiche di alcune variabili di interesse – siano questi i consumi delle famiglie, l'indebitamento della pubblica amministrazione, il gettito fiscale o altro – così come la possibilità di definire i possibili effetti di politiche economiche o di shock esterni. I centri di ricerca, le agenzie governative e le banche centrali, tra gli altri, utilizzano in tal senso diversi modelli econometrici, a seconda del focus dell'analisi. Al cuore di tutti questi modelli si trova quasi sempre un blocco macroeconomico "standard", che rappresenta il funzionamento aggregato del sistema fiscale.

A seguito della Stagflazione di fine anni 70, i cosiddetti "modelli econometrici strutturali" (SEM), sviluppati nel secondo dopoguerra a partire dai lavori della Cowles Commission (Fair, 2012), furono via via abbandonati dalla maggior parte delle banche centrali – così come dal mondo accademico cosiddetto mainstream – in favore, prima, di versioni Neo-Keynesiane del modello IS-LM microfondato e, in tempi più recenti, dei modelli dinamici di equilibrio generale stocastico (DSGE) (Hendry and Muellbauer, 2018).

Nonostante il cambio di metodologia – o, a detta di alcuni⁴³, anche a causa del cambio di metodo – la performance di questi modelli “moderni”, prima nell’individuare i crescenti rischi nel settore finanziario e, in un secondo momento, nel prevedere gli impatti delle politiche di austerità, è stata a dir poco deludente, data l’assenza, nell’approccio mainstream, del credito, del sistema bancario e, più in generale, delle interazioni tra i mercati reali e finanziari.

Nell’ultimo decennio, quindi, non sono mancate critiche nei confronti degli strumenti “standard” utilizzati per la valutazione delle politiche economiche e, più in generale, per l’analisi dei sistemi economici moderni ad alta finanziarizzazione. A partire dal lavoro fondamentale di Godley (1999) e Godley e Lavoie (2007), e in particolare dopo la crisi finanziaria globale, c’è stato un crescente interesse nello sviluppo di modelli di coerenza stock-flusso (Stock-Flow Consistent).

Al fianco della grande mole di elaborazioni teoriche⁴⁴, c’è stato in tempi recenti anche una maggiore attenzione alla costruzione di modelli empirici per interi paesi⁴⁵, da utilizzare per le analisi di scenario di politica economica. Introdotti da Wynne Godley ed utilizzati dai suoi associati presso il Levy Economics Institute, nonché dalla Banca d’Inghilterra – questi modelli uniscono all’analisi post-Keynesiana del ciclo economico – dove è la domanda a determinare la crescita, nel breve come nel lungo periodo – la teoria dei portafogli di Tobin. La maggior parte di questi modelli – costruita attorno alle tavole dei Flussi dei Fondi e dei Conti Finanziari dei Settori Istituzionali – hanno la particolarità di analizzare, in modo coerente, le inter-relazioni tra i bilanci dei diversi settori e tra questi e le decisioni di risparmio ed investimento, ed hanno prodotto negli anni previsioni congiunturali più attendibili (Bezemer, 2010).

Le politiche economiche però, possono avere – e di solito è questo il caso – effetti idiosincratici all’interno dello stesso paese, a causa delle disparità tra le regioni. Questo è particolarmente vero in Italia, dove le regioni meridionali – il cosiddetto Mezzogiorno – hanno sempre registrato tassi di crescita più bassi rispetto al resto del paese, ed ancor più dallo scoppio della crisi finanziaria, allargando così il già ampio divario con le regioni del Centro-Nord⁴⁶. Un altro utile strumento per funzionari governativi, economisti accademici e tecnici è quindi rappresen-

⁴³ Si veda, tra gli altri, (Arestis, 2011; Wren-Lewis, 2018).

⁴⁴ Per una rassegna della letteratura, si veda (Nikiforos and Zezza, 2017).

⁴⁵ Si veda (Zezza and Zezza, 2019) per una rassegna dei modelli empirici.

⁴⁶ D’altro canto, situazioni di analoghe disparità regionali sono presenti in svariati paesi dell’Eurozona, basti pensare ai casi di Germania (Est vs Ovest), Spagna (Catalogna/Paesi Baschi vs Sud), Francia (Centro vs Periferia), per citare i maggiori.

tato dai modelli regionali, che vengono utilizzati per tenere traccia di come i cambiamenti delle politiche influenzano le diverse zone. Mentre esiste una vasta letteratura di modelli di equilibrio economico generale (CGE) e input-output (I-O) per l'analisi di sistemi economici regionali⁴⁷, non c'è ancora stato alcun tentativo di sviluppare un modello regionale di coerenza stock-flusso.

In questo lavoro, svilupperemo un modello SFC per la Campania, sfruttando le statistiche regionali dei conti territoriali dell'Istat, di COEWEB (che raccoglie i dati per il commercio regionale), dei conti della PA prodotti dall'Agenzia per la Coesione Territoriale ed i dati finanziari raccolti da Bankitalia, per il periodo 1995-2017. Estenderemo il modello New Cambridge a tre settori – privato, pubblico estero – ad una struttura a sei settori (famiglie, imprese, governo locale, governo centrale, altre regioni italiane e settore estero), per meglio analizzare i diversi ruoli svolti da ciascun settore nella determinazione di domanda e produzione, investimenti e allocazione di attività e passività finanziarie. Il modello – composto da 108 variabili endogene, con otto equazioni comportamentali stimate su dati annuali per il periodo 2000-2017 – verrà quindi utilizzato per eseguire analisi di scenari di politica economica a medio termine. In particolare, simuleremo il modo in cui il sistema economico regionale reagisce all'implementazione della Zona Economica Speciale sul suo territorio, focalizzandoci sugli effetti che migliorano la crescita attraverso guadagni di produttività, performance delle esportazioni, maggiore occupazione e investimenti.

3.1.1 Rassegna dei modelli Regionali

La letteratura SFC si è fin qui principalmente focalizzata su modelli a più paesi, dimostrando che l'integrazione dei mercati reali e finanziari di due (o più) economie aperte, genererà risultati diversi rispetto ad altri modelli tradizionali. Ciò che manca, come detto, sono tuttavia le applicazioni dell'approccio SFC all'analisi di sistemi regionali.

Lo stesso non si può dire per la scuola neoclassica e neo-keynesiana, dove abbondano i lavori, sia teorici che empirici, che si occupano della modellizzazione di sistemi a due o più regioni. In questo paragrafo, quindi, faremo una breve rassegna dei modelli regionali attualmente in uso in Italia presso istituzioni sia governative che accademiche, focalizzandoci, per doveri di brevità, sui soli lavori empirici⁴⁸. Inizieremo dalla disamina dei modelli strut-

⁴⁷ Di cui ci occuperemo brevemente nel prossimo paragrafo.

⁴⁸ Per una rassegna esaustiva dei modelli CGE regionali, si veda (Partridge and Rickman, 2010), per gli I-O, si veda (Miller and Blair, 2009).

turali *dinamici* – che più rassomigliano al modello proposto nel presente lavoro – per poi passare ad un breve resoconto dei maggiori modelli *statici*.

Non si può non aprire questa breve rassegna se non con il modello a due regioni prodotto dall'Associazione per lo Sviluppo dell'industria nel MEZZogiorno (SVIMEZ) – il NMODS⁴⁹ – utilizzato per le previsioni congiunturali di breve/medio periodo, che vengono sistematizzate annualmente nel *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*⁵⁰.

Il modello – risultato della ricerca, avviata nella seconda metà degli anni Ottanta dalla SVIMEZ e mai interrotta che portò alla realizzazione del primo modello econometrico bi-regionale (DMODELS)⁵¹ – è tuttora effettivamente impiegato per fornire previsioni sull'evoluzione delle principali variabili economiche – nonché per valutare l'impatto di interventi di politica economica sulle due ripartizioni in cui si articola l'economia italiana – tenendo conto dei diversi meccanismi che ne regolano l'evoluzione.

Il NMODS è un modello strutturale neo-keynesiano dove è l'offerta a determinare la crescita di lungo periodo, mentre gli effetti *di domanda* si esauriscono nel breve termine. Il modello è composto da cinque distinti blocchi di equazioni, che descrivono la determinazione – per ciascuna macro-area – di: prezzi, offerta e valore aggiunto, componenti della domanda aggregata e della distribuzione dei redditi, salari e occupazione e, infine, la bilancia commerciale. Per accrescere la capacità interpretativa delle analisi di impatto dei principali provvedimenti di politica economica, inoltre, la SVIMEZ ha provveduto alla stima dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, per tutte e venti le regioni italiane, coerente con quelli validi per il computo dei saldi di finanza pubblica in sede comunitaria.

Il trattamento separato delle due ripartizioni del paese permette di cogliere con precisione gli effetti indotti dalle misure di policy a livello territoriale. Inoltre, l'evoluzione dei principali parametri che regolano l'andamento del sistema economico nazionale è analizzata partendo dall'ovvia, ma non per questo meno importante, ipotesi che in un paese dualistico quale era (e rimane) l'Italia, il dato aggregato – relativo ad esempio al PIL – deve essere considerato come la somma della ricchezza complessivamente prodotta in due aree il cui sviluppo è determinato, spesso, da meccanismi profondamente eterogenei.

Per citare solo uno dei tanti casi, nelle equazioni che descrivono il blocco dei prezzi, mentre per il Centro-Nord questi dipendono – tra gli altri – dai prezzi relativi delle stesse merci sui mercati internazionali (oltre che dal tasso

⁴⁹ Per una descrizione del modello, si veda (Panicià et al., 2000).

⁵⁰ <http://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/>.

⁵¹ Per una descrizione del modello originale, si veda (Damiani et al., 1987).

di cambio), per il Mezzogiorno i prezzi dei beni industriali sono perlopiù guidati dalla dinamica dei prezzi praticati dalle imprese del Centro-Nord sul mercato interno. Questo sta a significare che il famoso “vincolo esterno” ha natura profondamente diversa per le due macro-aree: mentre per il Centro-Nord è dettato, principalmente, dalla abilità di competere sui mercati internazionali (sulla *qualità* del prodotto, sul *design* etc.) e dall’andamento dei prezzi delle materie prime, per il Mezzogiorno questo è rappresentato, perlopiù, dall’abilità di contenimento dei costi di produzione, per sopravvivere alla perdita di quote di mercato interno a discapito delle imprese settentrionali.

Vi sono poi un certo numero di modelli uni-regionali. Risalendo lo Stivale, il primo contributo che troviamo è rappresentato dal Modello Multisetoriale della Regione Siciliana (MMS)⁵². Il modello, sviluppato in principio con il supporto di PROMETEIA per la valutazione di impatto dei fondi POR per il periodo 2000-2006, è tuttora utilizzato per le previsioni macroeconomiche e come strumento di analisi per simulare gli impatti delle scelte di policy dal Servizio Statistica dell’Amministrazione Regionale. Abbiamo poi il modello REMI⁵³, utilizzato dalla Regione Puglia, che integra la disaggregazione settoriale dei modelli input-output, l’approccio dei modelli di equilibrio economico generale con riferimento a prezzi al consumo, salari e funzione di produzione, le tecniche econometriche di analisi delle serie storiche e le teorie della Nuova Geografia Economica per considerare i legami e gli effetti di spill-over tra le regioni. Il modello in questo caso si compone di cinque distinti moduli che, interagendo tra loro, simulano rispettivamente le dinamiche relative alla domanda di beni e servizi (output); al livello dell’occupazione (mercato del lavoro); alla crescita della popolazione e della forza lavoro; a salari, prezzi e costi di produzione; all’import ed export (quote di mercato).

Vi è poi il MOMACAL⁵⁴, sviluppato dal Dipartimento di Economia e Statistica dell’Università della Calabria come strumento di previsione per l’Amministrazione Regionale. Si tratta di un modello econometrico finalizzato alla valutazione dell’impatto dei fondi strutturali sullo sviluppo dell’economia regionale e, in particolare, si focalizza l’attenzione su come sia possibile stimare gli effetti occupazionali del POR Calabria e delle politiche ad esso connesse o, in generale, l’efficacia di altre politiche previste dai programmi comunitari. Il modello si caratterizza per il fatto di presentare una struttura multi-equazionale e multisetoriale che consente di considerare elementi teorici di ispirazione sia neo-keynesiana sia neoclassica.

⁵² Si veda (Guagnini and Nobile, 2008).

⁵³ Si veda (Mastrorocco and Calò, 2016).

⁵⁴ Si veda (Aiello and Pupo, 2003).

Come ultimo, citiamo il lavoro dell'Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte (IRES), che ha sviluppato un modello multisettoriale a partire dal modello SVIMEZ. Questo viene utilizzato per le analisi di impatto sulle politiche pubbliche, di scenari sugli effetti di strategie di sviluppo e di previsioni a medio e lungo termine sulle tendenze di sviluppo delle economie regionali.

Composto da oltre 400 equazioni (di cui oltre 100 stimate con il metodo OLS), il modello è articolato in 8 blocchi ed è stato stimato su serie storiche annuali disponibili dal 1970 al 2006. La produzione industriale è disaggregata in sedici diversi settori di attività, mentre si distinguono le spese per consumi delle famiglie in otto capitoli di spesa, ed articola il conto del reddito disponibile delle famiglie in sei componenti.

Infine, il Centro Studi PROMETEIA, anche questo in collaborazione con ISTAT e SVIMEZ, fornisce le previsioni congiunturali per tutte le regioni e province italiane, ma i loro modelli sono coperti da diritto d'autore.

Nonostante i diversi livelli di sofisticazione dei modelli sopracitati, tutti soffrono dei due identici *peccati originali*. Il primo è dato dalla chiusura, neo-classica o neo-keynesiana, dei modelli. In tutti i casi citati, infatti, la crescita di lungo periodo è determinata, in ultima analisi, dalle dinamiche nell'offerta. Nonostante l'introduzione di sempre più realistici meccanismi di aggiustamento, che rallentano i movimenti dei prezzi relativi dei fattori produttivi, questi sono presenti *solo nel breve periodo*, eliminando così la possibilità di effetti di isteresi e, più in generale, delle dinamiche della Domanda Aggregata, sulla crescita di lungo periodo.

Il secondo è invece rappresentato dal fatto che la maggior parte di questi modelli tratta dei soli *mercati reali*. Non vi è cenno del settore finanziario né del credito, della moneta o di asset finanziari, e sono assenti le equazioni per l'accumulazione degli stock di capitale reale⁵⁵.

Vi sono infine un certo numero di modelli *statici*, che si suddividono, principalmente, in modelli di Equilibrio Economico Generale (CGE) ed in tavole Input-Output (I-O). Gli esempi più significativi in questo senso sono rappresentati dai modelli prodotti dall'Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana (IRPET) che, in collaborazione con la Banca d'Italia, la Svimez e l'ISTAT, ha sviluppato nel tempo diversi strumenti di analisi⁵⁶. Tra i principali troviamo il modello di micro-simulazione regionale (MicroReg) finalizzato alla stima degli effetti redistributivi delle politiche pubbliche sulle famiglie, il

⁵⁵ L'ultima versione del modello SVIMEZ (NMODS) contiene un certo numero di variabili finanziarie che entrano nelle loro stime – ad esempio, la ricchezza netta nell'equazione del consumo delle famiglie. La differenza con l'approccio qui proposto, però, è data dall'assenza, nel NMODS, delle equazioni di evoluzione degli stock.

⁵⁶ Si veda (Paniccià and Rosignoli, 2018).

modello Multi-Regionale Input-Output (MRIO) con la variante secondo la classificazione NUTS2 (MRSUT) e, infine, i modelli Multi-Regionali e Multi-Paese sviluppati con la Banca d'Italia (MRMC-SUT e IRIC-IOT).

Ai due peccati originali dei SEM, che si applicano *tout court* anche ai modelli CGE ad I-O, vi si aggiunge quello insito nella staticità dell'analisi. Mentre è importante valutare come politiche economiche possano avere effetti idiosincratici sul tessuto industriale o sul come le interrelazioni industriali, le catene del valore o le ragioni di scambio possano alterare gli effetti di dette politiche, le simulazioni "a bocce ferme", benché possano indicarci il "punto di arrivo" – ovvero le posizioni di equilibrio di lungo periodo – niente possono invece dirci sul "tragitto". Questo presuppone, da un lato, che i parametri o le calibrazioni siano stabili nel tempo, così come i comportamenti degli agenti economici considerati e, dall'altro, che l'aggiustamento verso le posizioni di lungo periodo sia rapido – tenuto anche conto che, nella maggioranza dei casi, si tratta di modelli dove *le aspettative non vengono disattese*, sicché le scelte di consumo e investimento *sono sempre corrette*.

Appare tuttavia evidente come, nella maggioranza dei casi, non sia così. Basti pensare alle proiezioni ufficiali che le varie agenzie, nazionali ed internazionali, hanno prodotto negli ultimi anni sulle aspettative di inflazione o, per esempio, sulle ipotesi di rapido aggiustamento – assolutamente irrealistiche – che i paesi colpiti dalla GFC avrebbero raggiunto a seguito delle cosiddette "riforme strutturali", ed in particolare quelle relative al mercato del lavoro. Il caso recente della Grecia, così come quello dell'Italia, hanno infatti dimostrato come politiche che mirino alla flessibilizzazione dei salari – il cui scopo sarebbe quindi di eliminare le *vischiosità* nel mercato, che frenano i vari prezzi nei loro processi di aggiustamento – possano in realtà rivelarsi come lenti e dolorosi.

[...]

3.1.2 La Base Dati

Per l'Italia, i dati e le statistiche regionali sono raccolti da più fonti. L'ISTAT raccoglie i dati dei Conti Economici Territoriali (CET), che costituiscono il nucleo del nostro database, coprendo il periodo 1995-2017. I dati CET coprono i principali aggregati del PIL (salari, profitti e imposte indirette nette, valore aggiunto e imposte al netto dei contributi alla produzione, consumo, investimenti, scorte, spesa pubblica e importazioni nette) insieme alle tabelle che descrivono dettagliatamente la decomposizione settoriale ATECO per il valore aggiunto, i salari, l'occupazione (dipendente e indipendente) e gli investimenti pubblici e privati, la ripartizione delle spese del settore pubblico per funzione, sui consumi delle famiglie (di beni durevoli, non durevoli e servizi) e, infine, sul Conto del Reddito Disponibile delle Famiglie (CRDF, che copre la generazione e la distribuzione del reddito primario e

secondario). I dati finanziari vengono invece raccolti da Bankitalia, con serie storiche lunghe per gli stock di prestiti (1998-2018) e più brevi per i depositi monetari (2011-2018), entrambi con un grande dettaglio settoriale (famiglie di consumatori e produttori, Imprese, Banche, Settore Pubblico, Estero). I dati sul commercio internazionale sono forniti dall’Agenzia delle Dogane e del Commercio (pubblicati dalla piattaforma dedicata sul portale di ISTAT, COEWEB⁵⁷), che pubblica le serie storiche – con la decomposizione ATECO – sia per le esportazioni che per le importazioni di merci verso/dal resto del mondo (con dati trimestrali dal 1991-2018). L’Agenzia per la Coesione Territoriale⁵⁸, infine, raccoglie i dati sui bilanci Territoriali della Pubblica Amministrazione (CTPA), con una ripartizione molto dettagliata sia delle entrate che delle uscite (2000-2017).

Al fine di sviluppare un modello macroeconomico che garantisca il rispetto di tutti i criteri dell’approccio SFC ed utilizzi correttamente i dati di contabilità nazionale⁵⁹, il primo passo da compiere è impostare la Matrice delle Transazioni (detta anche matrice di contabilità sociale, SAM) – ossia la rappresentazione di tutti i principali flussi monetari che avvengono in un dato periodo, per l’intero sistema economico – e la Matrice Dei Bilanci – che rappresenta invece l’allocazione del capitale reale e degli asset finanziari tra i vari settori istituzionali. Quando si costruisce un modello per interi paesi, stabilire ciò che è “nazionale” e ciò che va attribuito al “resto del mondo” è abbastanza semplice: in effetti, i dati di contabilità nazionale di solito forniscono un resoconto molto dettagliato dei flussi esteri – sia per i mercati reali che finanziari.

Quando si lavora con le economie regionali, tuttavia, le cose possono complicarsi. Questo avviene, innanzitutto, per il minore dettaglio disponibile per le serie regionali. Non abbiamo infatti dati precisi riguardo il commercio interregionale, né rispetto ai flussi di redditi da capitale. Mancano i Conti Finanziari dei settori istituzionali, che permettono di ricostruire in dettaglio la Matrice dei Bilanci. Adotteremo pertanto varie semplificazioni, assicurando che il nostro modello soddisfi tutti i criteri dell’approccio SFC e rifletta la particolare struttura economica della Campania⁶⁰.

3.2 Il Modello

Obiettivo del modello è simulare gli effetti macroeconomici sul settore privato regionale dell’implementazione di politiche economiche da parte delle ammi-

⁵⁷<https://www.coeweb.istat.it/>.

⁵⁸ <http://old2018.agenziacoesione.gov.it/cpt/index.html>.

⁵⁹ Si veda (Zezza and Zezza, 2019).

⁶⁰ Per ulteriori informazioni sulla struttura e la contabilità del database ISTAT, ed ulteriori note sulla base dati, si veda l’Appendice I.

nistrazioni Regionali e Locali. È stato quindi necessario estendere il modello New Cambridge aggiungendo al nostro settore “estero” il governo centrale e le Altre Regioni Italiane. In questo modo, abbiamo ricavato una struttura a sei settori – famiglie, imprese, Amministrazione Regionale, Amministrazione Centrale, Altre Regioni Italiane e Resto del Mondo – che si riduce in un modello a tre settori – privato, pubblico ed estero. Data la mancanza di dati utili ad evidenziare il ruolo del settore finanziario della Campania, si è ipotizzato che le imprese finanziarie nella Regione siano in prevalenza sedi locali di imprese del Centro-Nord, includendo quindi il settore delle imprese finanziarie nel “settore estero”.

3.2.1 La Matrice Dei Bilanci e la Matrice delle Transazioni

Nei modelli per un intero paese, l’approccio SFC suggerisce di partire dalla descrizione della matrice di Bilanci – ovvero come sono distribuiti gli stock di attività e passività reali e finanziarie. Ciò non è possibile in un modello regionale, giacché la Banca d’Italia non produce statistiche relative ai bilanci settoriali con dettaglio territoriale. La strategia adottata per la costruzione della struttura del modello è stata quella di definire la Matrice delle Transazioni (Tavola 3.11) con il maggior dettaglio possibile usando i dati dei CET, dei CRDF ed utilizzando le informazioni presenti nei CTPA per suddividere i flussi tra le amministrazioni Centrali e Regionali – per il gettito fiscale, la spesa e gli investimenti pubblici, i trasferimenti a famiglie e imprese così come i trasferimenti tra Stato e Regioni e quelli provenienti dall’UE.

La generazione del Valore Aggiunto è stata suddivisa tra il settore privato e pubblico, e successivamente tra i settori industriali privati (agricoltura, costruzioni, industria e servizi) e nei diversi settori della PA (amministrazione, sanità e istruzione). La distribuzione funzionale dei redditi è stata raggiunta invece integrando i dati dai CRDF con gli aggregati dei CET, insieme alle informazioni dei CTPA per la suddivisione del gettito fiscale.

Il blocco centrale della matrice registra la distribuzione dei redditi primari, raffigurando i flussi monetari relativi ai redditi da capitale (pagamenti/entrate di interessi, dividendi e altri redditi da capitale). Come risulta dalla tabella, abbiamo ipotizzato che tutti i rapporti finanziari tra famiglie e imprese siano intrattenuti con entità finanziarie situate in altre Regioni italiane. Mentre questa può sembrare un’ipotesi piuttosto azzardata, in realtà riflette bene la situazione esistente. Quando un cliente in Campania, che si tratti di una famiglia o di un’impresa, si rivolge ad una banca per chiedere un prestito o depositare i suoi risparmi (o investirli), nella maggior parte dei casi ciò avviene attraverso un istituto finanziario con sede legale *al di fuori della Regione*, in particolare al Centro-Nord. I flussi di reddito da interessi attivi e passivi per le imprese sono stati costruiti dal modello, come entrate sul loro stock di depositi ed uscite rispetto allo stock di prestiti.

	Settore Privato		Settore Pubblico (regionale)	Settore Estero			Tot
	Famiglie	Imprese	Amm. Regionale	Amm. Centrale	Altre Regioni Italiane	Resto del Mondo	
(-) Valore aggiunto		VA_{nfc}	VA_{gr}	VA_{gc}			
(-) Tasse al netto dei sussidi alla produzione		- NETTAX		+NETTAX			
(=) PIL	- CONShh - GFCFhh	- GFCFnfc - DINVnfc	-GEXPgr - GFCFgr	-GEXPgc - GFCFgc	+NETI MPor	-EXPw +IMPw	(=) PIL
(+) Salari (locali)	+ W	- Wnfc	-Wgr	-Wgc			0
- da imprese	(+) Wnfc	(-) Wnfc					0
- dal settore pubblico	(+) Wgt		(-) Wgr	(-) Wgc			0
(+) Profitti	+OPShh	+OPSnfc					
(+) Tasse indirette nette		-NINDT	+NINDTgr	+NINDTgc			0
- IVA		(-) IVA		(+) IVA			0
- Altre tasse indirette		(-) OIT	(+) OITgr	(+) OITgc			0
(=) Reddito da produzione	INCPhh = W + OPShh	INCPnfc = OPSnfc	INCPgr = NINDTgr	INCPgc = NINDTgc			(=) PIL
Salari dal RoW	(+) War				(-) War		0
Redditi da capitale (+/-)	+ KINCRhh - KINCPhh	+ KINCRnfc - KINCPnfc			+/-		0
- Interessi (+/-)	+ INTRhh - INTPhh	+ INTRnfc - INTNfc			+/-		0
- Dividendi (+/-)	+ DIVRhh				-		0
- Altri redditi da capitale (+/-)	+ TRKRhh - TRKPhh				+/-		0
(=) Reddito primario	YPhh = INCPhh + War + KINCRhh - KINCPhh	YPnfc = INCPnfc + KINCRnfc - KINCPnfc	YPgr = INCPgr	YPgc = INCPgc		YPar = KINCPhh + KINCPnfc - (War + KINCRhh + KINCRnfc)	0
(-) tasse dirette	-INCTAX	-DTAX	+	+			0
(+) Pensioni	+PENS			-			0
(-) Contributi sociali netti	-SOCCON			+			0
(+/-) Altri trasferimenti correnti netti	+ OCTNhh	+ OCTNnfc	- OCTNhh_gr - OCTNnfc_gr	- OCTNhh_gc - OCTNnfc_gc			0
- Trasferimenti da Governo a Regione			+ TRstato	- TRstato			0
- Trasferimenti dall'UE			+ TRue			- TRue	0
(=) Reddito disponibile	YDhh = YPhh - INCTAX + PENS - SOCCON + OCTN	YDnfc = YPnfc - DTnfc + OCTNnfc	YDgr = YPgr + (INCTAXgr + DTAXgr) - (TRCAhh_gr + OTCNnfc_gr) + TRstato + TRue	YDgc = YPgc + (INCTAXgc + DTAXgc) - (TRCAhh_gc + OTCNnfc_gc) + TRstato			0
Memo: Consumi	- CONShh						
Memo: Spesa pubblica			- GEXPgr	- GEXPgc			
Memo: Commercio					- NETIMPor	-XGS +MGS	
(=) Risparmi	SAVhh = YDhh - CONS	SAVnfc = YDnfc	SAVgr = YDgr - GEXPgr	SAVgc = YDgc - GEXPgc	SAVor = NETIMPor - YPor	SAVrow = MGSio - XGSio - TRue	
Memo: Investimenti	- GFCFhh	- GFCFnfc - DINV	- GFCFgr	- GFCFgc			
- Consolidamento PA			(-) FISRES = SAVgr - GFCFgr	(+) FISRES			
(-) Posizione Finanziaria Netta (NAFA)	NAFAhh	NAFAnfc		PSBR - SAVgc - GFCFgc + FISRES		CABTot - SAVor + SAVrow	0

Tavola 3.11 – Campania. Matrice delle Transazioni.

La Figura 3.5 mostra i dati relativi ai flussi di reddito da capitale del settore privato, che rappresentano il drammatico calo del reddito da dividendi e interessi delle famiglie nel corso degli ultimi venticinque anni.

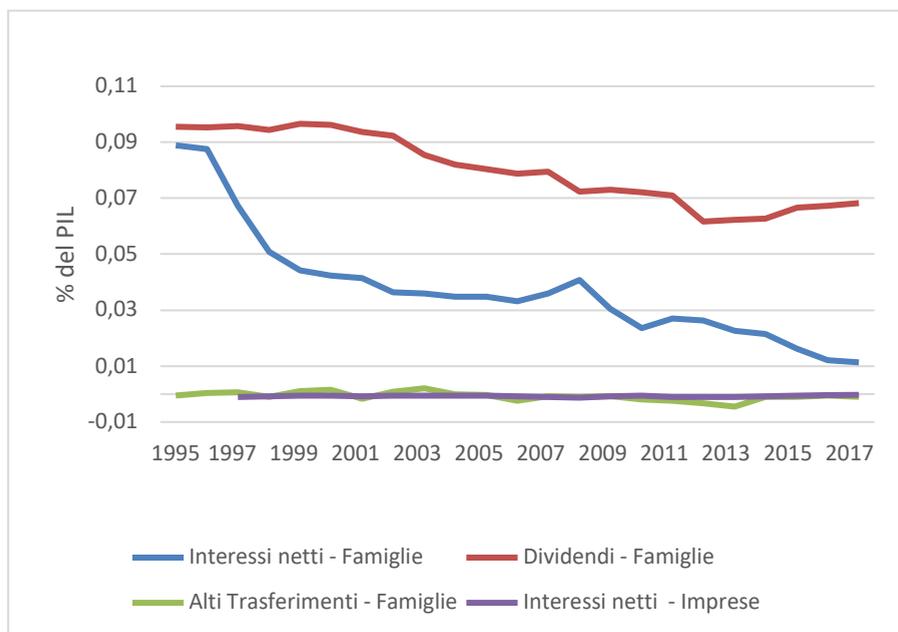


Figura 3.5 – Redditi da capitale.

Note: redditi da capitale del settore privato regionale, in percentuale del PIL.

Fonte: Elaborazioni proprie.

Va detto, però, che il grado di finanziarizzazione delle famiglie e delle imprese del Sud Italia è molto più basso di quello delle famiglie del Centro-Nord, sia in termini di indebitamento estero che complessità dei loro portafogli finanziari (con una allocazione del risparmio storicamente indirizzata verso l'edilizia abitativa, specialmente al Sud). Infine, il deficit netto del governo regionale diventa parte del Deficit Pubblico totale, dopo il consolidamento dei conti della PA, in modo che il modello si ricompatti, alla fine, in una struttura a tre settori – privato (famiglie e imprese), pubblico (Amministrazioni Regionali) ed estero (composto da governo centrale, altre regioni e resto del mondo).

Per la Matrice dei Bilanci, la scelta sul livello di dettaglio è stata ridotta drasticamente dalla scarsa quantità di dati disponibili. Come detto precedentemente, la sola serie storica abbastanza lunga da entrare direttamente nel modello è quella relativa

agli stock di prestiti ai diversi settori, mentre quella per i depositi monetari è disponibile solo a partire dal 2011. L'aspetto più importante, inoltre, è l'assenza di dati sul resto del portafoglio finanziario e sulla sua suddivisione tra i settori istituzionali. La scelta è stata quindi di utilizzare le informazioni presenti nei Conti Finanziari dei Settori Istituzionali (FAIS) e nelle tavole dei Conti Nazionali, insieme con le serie storiche territoriali disponibili, per costruire delle *quote* negli aggregati nazionali, da usare per proiettare le serie regionali usando le variabili appropriate. La Matrice dei Bilanci del modello è presentata nella Tavola 3.12.

	<i>Settore Privato</i>		<i>Settore Pubblico</i>	<i>Settore Estero</i>		<i>Tot</i>
<i>Stock di capitale</i>	Famiglie	Imprese	Governo Regionale	Governo Centrale	Altre Regioni	
<i>Settore Privato</i>						
- Immobili	KH					KH
- Macchinari		KMnfc				KMpvt
- Capannoni		KNRnfc				KNRpvt
<i>Settore Pubblico</i>						
- Infrastrutture			KNRgr	KNRgc		KNRg
- Macchinari			KMgr	KMgc		KMg
<i>Memo</i>						$\Delta K =$ <i>GFCF</i>
<i>Asset Finanziari</i>						
Depositi bancari	+ DEPShh	+ DEPSnfc			- DEPS	0
Mutui	- BLMOhh				+ BLMOhh	0
Credito al consumo	- BLCChh				+ BLCChh	0
Prestiti alle imprese		- BLnfc			+ BLnfc	0
Altri asset finanziari	+ OFAhh	+ OFAnfc			- OFA	0
Debito Pubblico					- B	+ B
	$NW_{hh} =$	$NW_{nfc} =$		$NW_g =$	$NW_{or} =$	
<i>Ricchezza netta</i>	$NW_{hh}(t-1)$	$NW_{nfc}(t-1)$		$NW_g(t-1)$	$NW_{or}(t-1)$	0
	$+ NAF_{Ahh}$	$+ NAF_{Anfc}$		$+ PSBR$	$+ CABor$	

Tavola 3.12 – Campania. Matrice dei Bilanci.

Lo stock di capitale è stato suddiviso tra il settore privato e pubblico, differenziando tra immobili, macchinari, costruzioni non residenziali e capitale pubblico – composto da infrastrutture e macchinari. Per quanto riguarda gli stock finanziari, ipotizziamo che la quota dei mutui sul totale dei prestiti delle famiglie sia la stessa che per il resto del Paese, mentre utilizziamo le serie più corte sui prestiti alle imprese per settore industriale (2011-2018) per creare del-

le quote che suddividano i prestiti totali alle imprese tra i vari settori, che andranno poi ad influire sugli investimenti futuri e sulla produzione.

Per quanto concerne le altre attività e passività finanziarie, per le quali non abbiamo dati territoriali da cui estrapolare gli aggregati, utilizziamo i principi alla base della metodologia SFC per costruire una categoria residuale di "Altre Attività Finanziarie" (OFA). Le variazioni nelle OFA, infatti, altro non sono che la differenza tra la posizione finanziaria netta nel periodo e la variazione della ricchezza netta nello stesso periodo, una volta scorporate le variazioni nei crediti e nei depositi. Una volta creata questa variabile di flusso, ed assegnatogli un valore iniziale (desunto dai FAIS), basta cumulare i flussi per ricavare gli stock. Ciò assicura, inoltre, che la coerenza contabile del modello venga rispettata. I cambiamenti nelle posizioni finanziarie nette dei settori si traducono quindi in variazioni nei loro stock di crediti e debiti, che generano maggiori o minori flussi futuri di redditi da capitale nei periodi successivi, aggiungendo un'ulteriore interrelazione tra i mercati reali e finanziari.

Sebbene più semplice nella struttura di altri modelli SFC empirici esistenti, il presente lavoro rappresenta un notevole strumento per l'analisi degli andamenti economici nella Regione, abbastanza sofisticato da poter rispondere a differenti quesiti di policy. Il modello è costituito da 108 variabili endogene, 9 delle quali determinate da equazioni stocastiche e stimate su dati annuali per il periodo (2001-2016). Il modello traccia l'evoluzione e la dinamica delle principali componenti del PIL, dei saldi finanziari e del valore aggiunto settoriale, gli impatti della spesa pubblica sulla produttività del settore privato e sugli investimenti, gli effetti di manovre fiscali sulla struttura produttiva regionale e sui consumi delle imprese, così come la performance nel commercio, sia internazionale che interregionale.

Nella prossima Sezione introdurremo brevemente le equazioni del modello, descrivendone i principali canali di trasmissione.

3.2.2 PIL e produzione

Il PIL (GDP , eq. 1) è dato dalla somma delle componenti di domanda. Queste sono i consumi delle famiglie ed i loro investimenti immobiliari ($CONS_{++}$ e $GFCF_{++}$), gli investimenti delle imprese (in macchinari, capannoni e scorte, $GFCF_{nfc}$ e $DINV_{nfc}$), la spesa e gli investimenti della Pubblica Amministrazione ($GEXP_{/t}$ e $GFCF_{/t}$, rispettivamente) e delle esportazioni verso l'Estero (EXP_1), meno le importazioni nette da altre Regioni italiane ($NETIMP_{ar}$) e le importazioni dall'estero⁶¹ (IMP_1), come nella prima riga in neretto della Tavola 1.

⁶¹ Esportazioni e Importazioni verso l'estero sono suddivise in quattro categorie ("agricoli", "industriali", "terziario" ed "altro") tramite delle quote sul totale. La voce "altro" viene calcolata come residuo.

Non avendo i dati disponibili relativi a tutte le componenti del PIL a prezzi costanti 2010, determineremo le variabili del modello a prezzi correnti, con il deflatore del PIL stimato da un'equazione stocastica⁶² che lega la dinamica inflattiva a quella salariale (p^{dp} , eq. 2). Il PIL a prezzi costanti viene quindi calcolato utilizzando il deflatore ($GDPK$, eq.3).

$$GDP = (CONS_{++} + GFCF_{++}) + `GFCF_{nfc} + DINV_{nfc} + `GEXP_{/t} + GFCF_{/t} - NETIMP_{ar} + EXP_1 - IMP_1 \quad (1)$$

$$p^{dp} = f \frac{dWAGE}{PR < D} \quad (2)$$

$$GDPK = GDP / p^{dp} \quad (3)$$

La Spesa (GEXP) e gli Investimenti ($GFCF_{/t}$) Pubblici sono dati dalla somma delle componenti relative all'Amministrazione Regionale ed allo Stato, allocati a seconda della voce di spesa⁶³.

Nel modello, la produzione viene effettuata dalle Imprese e dallo Stato, come si evince dal primo blocco della Tavola 3.11. Il Valore Aggiunto (VA , eq.4) Regionale è calcolato sottraendo al PIL il gettito fiscale proveniente dalle tasse sulla produzione e sulle importazioni, al netto dei sussidi alle Imprese⁶⁴ ($NETTAX$). La produzione del settore privato (VA_{pvt} , eq.5) è determinata sottraendo la quota Pubblica ($VA_{/t}$, eq.6) al Valore Aggiunto totale. Nel modello vi sono quattro settori industriali: il settore primario (agr), le costruzioni ($costr$), l'industria (ind) ed i servizi ($serv$), questi ultimi calcolati come residuo (VA_{pvt}^{serv} , eq.7). La quota di produzione dell'industria è stimata come funzione dei redditi disponibili delle famiglie e da una componente auto-regressiva, mentre le altre quote sono determinate da quote esogene sulla produzione privata.

$$VA = GDP - NETTAX \quad (4)$$

$$VA_{pvt} = VA - VA_{/t} \quad (5)$$

⁶² I risultati delle stime dei coefficienti delle equazioni stocastiche sono riportati nella Tavola I, Appendice I.

⁶³ Nel modello, la spesa pubblica è stata suddivisa in tre voci: "Sanità", "Istruzione" e "Costi Amministrativi PA", aggregando le serie disponibili dei CET. La spesa sanitaria è stata assegnata per intero all'amministrazione Regionale, mentre quella in istruzione è assegnata in forma esclusiva allo Stato. Per le restanti componenti, l'allocazione avviene tramite una quota ricavata dai CTPA.

⁶⁴ Determinati da un'aliquota media sulla produzione totale.

$$VA_{/t} = VA_{/t}^{san} + VA_{/t}^{istr} + VA_{/t}^{apa} \quad (6)$$

$$VA_{pvt}^{serv} = VA_{pvt} - VA_{pvt}^{a/r} + VA_{pvt}^{costr} + VA_{pvt}^{inda} \quad (7)$$

$$VA_{pvt}^{settind} = VA_{pvt} \cdot ratio_{va_pvt}^{settind} \quad (8)$$

$$ratio_{va_pvt}^{ind} = f q + s \quad (9)$$

$$YD_{++}$$

3.2.3 Distribuzione dei redditi

Il secondo blocco della Tavola 3.11 riporta la distribuzione funzionale dei redditi, ovvero come i redditi generati dalla produzione vengono suddivisi tra i settori istituzionali. Distinguiamo tra salari (W , pagati da imprese e Regione e Amm. Centrale), profitti (OPS , di imprese e famiglie) e tasse indirette nette ($NINDT$, pagate dalle imprese a Regione e Amm. Centrale). Così come nel SEC10, i Profitti sono calcolati come differenza tra il PIL e la somma di salari e tasse indirette nette (eq.10). I profitti delle imprese (eq.11) sono calcolati a residuo, sottraendo al totale la quota spettante alle famiglie, determinata esogenamente⁶⁵ (eq.12). Il livello dei salari è determinato dall'occupazione e dal livello del salario unitario (eq.13). Mentre l'occupazione è determinata dal rapporto tra produzione e produttività del lavoro (eq.14), il tasso di crescita del salario unitario è legato alla dinamica del livello dei prezzi, al tasso di disoccupazione ed al tasso di partecipazione alla forza lavoro (eq.15). Infine, le tasse indirette nette si calcolano tramite un'aliquota media sulla produzione (eq.16), e sono successivamente suddivise tra Regione ed Amm. Centrale tramite una quota estrapolata dai CTPA (eqs.17-18, rispettivamente). Ovviamente, la somma delle componenti dei redditi è uguale al PIL, come si nota dalla seconda riga in neretto della Tavola 3.11.

$$OPS = GDP - W + NINDT_{/ta} \quad (10)$$

$$OPS_{nfc} = OPS - OPS_{++} \quad (11)$$

$$OPS_{++} = ratio_{++}^{ops} \cdot OPS \quad (12)$$

$$W = WAGEU \cdot EMP \quad (13)$$

$$EMP = GDPK / PROD \quad (14)$$

⁶⁵ Come in Kalecki, la distribuzione è quindi esogena, determinata dalla scelta delle imprese riguardo il livello dei salari (determinati da un mark-up sul costo unitario del lavoro, con il livello del mark-up dato dal potere relativo dei lavoratori nella contrattazione) e la distribuzione dei profitti.

$$WAGEU = f q^+ ; - ; + s \quad (15)$$

$$NINDT_{/t} = \tau^{nindt} \cdot GDP \quad (16)$$

$$NINDT_{/r} = \tau^{nindt} \cdot NINDT_{/t} \quad (17)$$

$$NINDT_{/c} = NINDT_{/t} - NINDT_{/r} \quad (18)$$

3.2.4 Redditi da Capitale, Tassazione e Trasferimenti

Il terzo blocco della Tavola 1 riporta gli altri flussi di redditi, che nel modello sono rappresentati, principalmente⁶⁶, dai redditi da capitale di famiglie e imprese. Le uscite in conto capitale delle famiglie (eq.19) sono la somma degli interessi sui prestiti (eq.20)⁶⁷ e delle altre transazioni in conto capitale, mentre le entrate sono la somma degli interessi ricevuti sul loro stock di depositi ed altre attività finanziarie⁶⁸ (eq.21), dei dividendi e degli altri redditi da capitale⁶⁹. Non avendo i dati relativi nei CET, imputiamo alle imprese gli interessi pagati (sui prestiti, eq.23) e ricevuti (sui depositi, eq.24) generati dal modello a partire dalla Matrice dei Bilanci.

$$KINCP_{++} = INTP_{++} + TRKP_{++} \quad (19)$$

$$INTP_{++} = r^{blcc} \cdot BLCC_{++ , t-H} + r^{blmo} \cdot BLMO_{++ , t-H} + disc_{++}^{intp} \quad (20)$$

$$KINCR_{++} = INTR_{++} + DIVR_{++} + TRKR_{++} \quad (21)$$

$$INTR_{++} = r^{deps} \cdot DEPS_{++ , t-H} + r^b \cdot \text{ratio}_{++}^b \cdot OFA_{++ , t-H} + r^f \cdot \text{ratio}_{++}^f \cdot OFA_{++ , t-H} + disc_{++}^{intr} \quad (22)$$

$$KINCP_{nfc} = r^{blfirms} \cdot BLFIRMS_{nfc , t-H} \quad (23)$$

$$KINCR_{nfc} = r^{deps} \cdot DEPS_{nfc , t-H} \quad (24)$$

⁶⁶ Vi si aggiungono i “salari pagati da altre Regioni”, calcolati come differenza tra i salari ricevuti dalle famiglie (dai CRDF) ed i salari pagati in Campania da imprese e Pubblica Amministrazione (dai CET).

⁶⁷ Le variabili ($disc_{++}^{intp}$) e ($disc_{++}^{intr}$) legano le variabili calcolate a partire dalla Matrice dei Bilanci – nelle eqs. 20 e 22 – a quelle pubblicate nei CET.

⁶⁸ Per le altre attività finanziarie, non avendo i dati territoriali, utilizziamo i tassi di interesse medi per i Bond e gli asset Esteri, utilizzando i dati del modello trimestrale stock-flussi dell’economia italiana (MITA, Zezza and Zezza, 2020) per costruire delle quote relative ai diversi asset nel portafoglio delle famiglie. L’ipotesi implicita è che la struttura dei portafogli delle famiglie campane sia analoga a quella del resto del paese.

⁶⁹ Gli altri redditi da capitale pagati e ricevuti ed i dividendi sono esogeni nel modello.

Il quarto blocco della Tavola 3.11 registra i flussi di redditi derivanti dal pagamento di tasse dirette (su redditi e profitti) e contributi sociali e dalla spesa pensionistica. Le famiglie versano alla PA tasse dirette sui loro redditi primari⁷⁰ (*INCTAX*, eq.25) e contributi sociali sui soli redditi da produzione (*SOCCON*, eq.26), calcolati entrambi con delle aliquote medie implicite⁷¹ sugli aggregati di riferimento al periodo precedente, e ricevono redditi da pensioni (*PENS*, eq.27) sulla base del numero dei pensionati⁷² e di una prestazione implicita legata al salario medio. Le Imprese versano alla PA tasse dirette, determinate anch'esse da un'aliquota media implicita (*DTAX*, eq.28). Il gettito fiscale viene suddiviso tra Regione ed Amm. Centrale tramite delle quote esogene derivate, come le altre, dai CTPA (eqs. 29-32), come quota delle entrate della Regione sul totale. Infine, famiglie e imprese⁷³ ricevono altri trasferimenti netti in conto corrente da Regione ed Amm. Centrale (*OCTN₊₊* ed *OCTN_{nfc}*, eqs.33-34), entrambi esogeni nel modello. Chiude il Conto del Reddito Disponibile il blocco relativo ai trasferimenti alla Regione dall' Amm. Centrale e dall'UE – estrapolati dai CTPA – anch'essi esogeni.

$$INCTAX = r_{++}^{td} \cdot YP_{++t-H} \quad (25)$$

$$SOCCON = r_{++}^{cs} \cdot INCP_{++} \quad (26)$$

$$PENS = r_{++}^{pens} \cdot WAGEU \cdot RETIRED \quad (27)$$

$$DTAX = r_{nfc}^{td} \cdot OPS_{nfc,t-H} \quad (28)$$

$$INCTAX_{/r} = ratio_{r}^{td} \cdot INCTAX \quad (29)$$

$$INCTAX_{/c} = INCTAX - INCTAX_{/r} \quad (30)$$

$$DTAX_{/r} = ratio_{r}^{td-nfc} \cdot DTAX \quad (31)$$

$$DTAX_{/c} = DTAX - DTAX_{/r} \quad (32)$$

$$OCTN_{++} = OCTN_{/r}^{++} + OCTN_{/c}^{++} \quad (33)$$

$$OCTN_{nfc} = OCTN_{/r}^{nfc} + OCTN_{/c}^{nfc} \quad (34)$$

⁷⁰ Ovvero la somma dei redditi da produzione e dei redditi da capitale.

⁷¹ Le aliquote implicite sono anch'esse prese dal MITA (Zezza and Zezza, 2020).

⁷² Non avendo dati territoriali disponibili, ipotizziamo che la quota dei pensionati sulla popolazione sia corrispondente alla statistica nazionale.

⁷³ Alle imprese, non avendo dati disponibili dai CET, abbiamo imputato le uscite in "trasferimenti correnti alle imprese" di Regione ed Amm. Centrale pubblicate nei CTPA. Sebbene quest'operazione *aggiunga* un dettaglio esogenamente, era importante ai fini di simulazione avere una variabile di questo genere – che permette di quantificare l'effetto macroeconomico di trasferimenti diretti alle imprese.

Leggendo dall'alto verso il basso le colonne della Tavola 3.11, abbiamo quindi ricostruito il Reddito disponibile dei diversi settori – alla riga 25 della tavola 3.11, in neretto – mentre sulle righe abbiamo definito la direzione dei flussi di pagamenti e la loro determinazione.

Per le famiglie, il reddito disponibile è dato dalla somma dei redditi da produzione, dei redditi da capitale e delle pensioni ricevute, al netto di tasse sul reddito, contributi sociali versati e degli altri trasferimenti in conto corrente (YD_{++} , eq.35). Per le imprese, sono la somma dei profitti e redditi da capitale, al netto delle tasse dirette a Regione e Amm. Centrale e dei trasferimenti netti in conto capitale (YD_{nfc} , eq.36). Per il settore pubblico, i redditi disponibili della Regione sono la somma delle tasse indirette nette, del gettito derivante dalla tassazione diretta su famiglie ed imprese e dei trasferimenti dall'Amm. Centrale e dall'UE al netto dei trasferimenti in conto corrente a famiglie ed imprese (eq.37), mentre per l'Amm. Centrale è la somma del gettito da tassazione diretta e indiretta, al netto della spesa pensionistica e dei trasferimenti in conto corrente a famiglie, imprese e Amm. Regionale (eq.38).

$$YD_{++} = W + OPS_{++} + (KINCR_{++} - KINCP_{++}) + PENS_{++} - (SOCCON + INCTAX) + OCTN_{++} \quad (35)$$

$$YD_{nfc} = OPS_{nfc} + (KINCR_{++} - KINCP_{++}) - DTAX + OCTN_{nfc} \quad (36)$$

$$YD_{/r} = NINDT_{/r} + \text{'}INCTAX_{/r} + DTAX_{/r} + TR_{/c} + TR_{uea} - \text{'}OCTN_{++} + \text{'}OCTN_{nfc} \quad (37)$$

$$YD_{/c} = NINDT_{/c} + \text{'}INCTAX_{/c} + DTAX_{/c} + SOCCONa - \text{'}PENS + \text{'}OCTN_{++} + \text{'}OCTN_{nfc} + TR_{/c} \quad (38)$$

3.2.5 La domanda aggregata

L'ultimo blocco della Matrice delle Transazioni riporta le componenti della domanda finale. Deducendo ai redditi disponibili la spesa per consumi di beni e servizi di famiglie e PA e quella relativa al commercio con altre regioni e resto del mondo si ottengono i risparmi privati e pubblici. Sottraendo a questi ultimi gli investimenti, si ricava infine la posizione finanziaria netta dei vari settori. Nel modello, i consumi delle famiglie in beni e servizi (eq.39) sono una funzione dei salari ricevuti e della ricchezza accumulata. In questo modo, si aggiunge un ulteriore canale retroattivo all'interno del modello – se le famiglie vedono crescere la loro ricchezza (in abitazioni ed asset finanziari) aumenteranno i loro consumi, e viceversa.

$$CONS = f \# \quad + \quad ; KH \quad + \quad (\quad (39)$$

$$WAGES \quad t-H + NW_{++} \quad t-H$$

La spesa della PA nelle quattro funzioni citate ("Sanità", "Istruzione", "Costi Amministrativi PA" e "Altro") è data dalla somma della spesa di Regione ed Amm. Centrale (eq.40). Per la suddivisione della spesa, alla Regione è stata assegnata interamente la spesa sanitaria, ed una quota della spesa in Costi PA ed Altro, calcolata tramite un parametro fisso, derivato dai CTPA (eq.41). All'Amministrativa Centrale, invece, è stata assegnata la totalità della spesa in istruzione e la quota restante di spesa (eq.42). Tutte le componenti della spesa della PA, così come gli investimenti, saranno determinati esogenamente nel modello, come risultanti di scelte di politica fiscale.

$$GEXP_{/t} = GEXP_{/r} + GEXP_{/c} \quad (40)$$

$$GEXP_{/r} = GEXP^{san} + ratio^{exp} \cdot (GEXP^{pam} + GEXP^{altro}) \quad (41)$$

$$GEXP_{/c} = GEXP^{istr} + (1 - ratio^{exp}) \cdot (GEXP^{pam} + GEXP^{altro}) \quad (42)$$

Come accennato nell'introduzione, i dati territoriali sul commercio non sono completi delle singole quote di importazioni ed esportazioni da/verso le altre regioni italiane. Sono disponibili però i dati relativi ad importazioni ed esportazioni verso/dal settore estero dal quale possiamo calcolare le importazioni nette da altre regioni. L'unica equazione stocastica del blocco è quella relativa alle importazioni dall'estero (eq.43), determinati dalla crescita e da una componente auto-regressiva. Le altre componenti del commercio sono invece esogene.

$$IMP_1 = f q_{GDP}^+ s \quad (43)$$

Possiamo ora dedurre gli investimenti in capitale fisso dei vari settori. Come detto, nel modello distinguiamo quattro diverse categorie di capitale fisso: abitazioni, macchinari, capannoni ed infrastrutture. Gli investimenti delle famiglie in abitazioni sono determinati da un'equazione stocastica che lega il tasso di crescita degli investimenti rispetto allo stock esistente di immobili al reddito disponibile ed al tasso di interesse sui mutui (eq.44).

$$\frac{GECF_{11}}{KH} = f \frac{d^{PD11}}{KH_{t\#\$}}; r^{blmo} e \quad (44)$$

Gli investimenti totali delle imprese sono determinate anch'esse da un'equazione stocastica che il tasso di crescita degli investimenti relativamente al capitale esistente ai profitti, al tasso di interesse sui prestiti e ad una componente auto-regressiva (eq.45). Questi sono successivamente suddivisi, prima, tra macchinari e capannoni tramite una quota esogena derivata dagli aggregati nazionali (eqs.46-47), e successivamente tra i vari settori industriali

tramite delle quote esogene, con gli investimenti nei servizi determinati come residuo (eqs.48-51).

$$\frac{GFCF_{n\&c}}{KM_{t\#\$}RKNR_{t\#\$}} = f d \frac{<PS_{n\&c}}{KM_{t\#\$}RKNR_{t\#\$}}; r^{blfirms} e \quad (45)$$

$$GFCF_{nfc}^m = GFCF_{nfc} / ratio^{macc} \quad (46)$$

$$GFCF_{nfc}^{nr} = GFCF_{nfc} - GFCF_{nfc}^m \quad (47)$$

$$GFCF_{nfc}^{a/r} = ratio^{a/r} \cdot GFCF_{nfc} / fcf \quad (48)$$

$$GFCF_{nfc}^{costr} = ratio^{costr} \cdot GFCF_{nfc} / fcf \quad (49)$$

$$GFCF_{nfc}^{ind} = ratio^{ind} \cdot GFCF_{nfc} / fcf \quad (50)$$

$$GFCF_{nfc}^{serv} = GFCF_{nfc} - GFCF_{nfc}^{a/r} + GFCF_{nfc}^{costr} + GFCF_{nfc}^{ind} \quad (51)$$

Infine, gli investimenti Pubblici, così come le componenti di spesa, sono dati dalla somma delle componenti Regionali e Centrali, determinate utilizzando la solita assegnazione (eqs.52-53) e sono esogeni nel modello, determinati dalle decisioni di policy.

$$GFCF_{/t} = GFCF_{/r} + GFCF_{/c} \quad (52)$$

$$GFCF_{/r} = GFCF^{san} + ratio^{pubinv} \cdot GFCF^{pam} \quad (53)$$

$$GFCF_{/c} = GFCF^{istr} + (1 - ratio^{pubinv}) \cdot GFCF^{pam} \quad (54)$$

3.2.6 I Saldi Settoriali

Sottratti gli investimenti ai risparmi, si giunge infine alla definizione della *posizione finanziaria netta* dei vari settori – chiamati anche *saldi settoriali*. Questo sono il totale di colonna per i vari settori, ed hanno la proprietà di allacciarsi alla definizione del PIL tramite la cosiddetta identità fondamentale (Lavoie, 2014)⁷⁴.

⁷⁴ Nei suoi anni al Cambridge Economic Policy Group (CEPG), Godley sviluppò un modello a tre settori, sviluppato da una semplice identità derivata dai Flussi dei Fondi e dalla contabilità nazionale, che rappresentò la base del suo lavoro di ricerca, in particolare presso il Levy Economics Institute. Sebbene semplice, il modello aiutò a fornire rigore/formalizzare ciò che può (o non può!) essere detto riguardo un sistema economico nel suo complesso. Una volta nota la posizione finanziaria del settore privato, esiste un vincolo/limite alla figura che potranno assumere il deficit estero e del Governo (Lavoie, 2014:259).

I tre saldi sono solitamente raffigurati come:

$$(S - I) = (G - T) + CAB \quad (X1)$$

Dove S e I rappresentano, rispettivamente, il risparmio del settore privato (famiglie e imprese) e gli investimenti (in capitale reale e scorte); G e T sono le spese del governo ed il gettito; mentre CAB indica il saldo del conto corrente- il tutto riportato a valori nominali. S-I rappresenta, nelle parole di Godley, l'accumulazione netta di attività finanziarie del settore privato (NAFA - Net Accumulation of Financial Assets); G-T è il Deficit del governo (i.e. la differenza tra entrate e uscite) e CAB è il saldo estero (ovvero la differenza tra esportazioni ed importazioni). L'interpretazione di Godley del saldo I) è che i deficit pubblici e i surplus della bilancia dei pagamenti creano reddito e assets finanziari per il settore privato mentre i surplus di bilancio (per il settore Pubblico) e i deficit della bilancia dei pagamenti prelevano reddito e distruggono le attività finanziarie (Godley, 1999:8).

Possiamo riscrivere l'equazione (1) utilizzando l'approccio standard di contabilità Nazionale:
 $(S - I) + (T - G) - CAB = 0$ (X2)

L'equazione (2) mostra che i prestiti netti del settore privato (S - I), pubblico (T - G) ed estero (CAB) devono - necessariamente - sommare a zero. Infatti, quando qualcosa viene risparmiato e non utilizzato per acquistare nuovi beni capitali (reali), significa che è entrato nel circuito finanziario. (S - I) può quindi essere considerato, se positivo, come "l'investimento finanziario netto" del settore privato (ossia l'importo prestato agli altri due settori) e, se negativo, come "indebitamento netto". Allo stesso modo, (T - G) e (CAB) possono essere considerati come "domestic public lending/borrowing" (cioè il surplus/deficit pubblico, altrimenti detto "Requisito di finanziamento del settore pubblico") e "deficit/surplus di conto corrente". Ciò implica che, ogni volta che i settori domestici non possono finanziare le proprie spese, devono prendere in prestito tali fondi dall'estero.

Entrambe le equazioni (1) e (2) descrivono chiaramente i vincoli che qualsiasi economia fronteggia. Come spiegato da Lavoie "questa non è una questione di opinioni. *L'equazione, o meglio l'identità fondamentale, deriva dalla contabilità nazionale. È una questione di contabilità, non di economia*" (Lavoie, 2014: 260, enfasi aggiunta). Si consideri la seguente notazione:

PYF = reddito privato netto ricevuto dall'estero;

T = entrate fiscali;

NTR_{GP} = trasferimenti netti dal governo al settore privato;

NTR_{GF} = trasferimenti netti dal governo all'estero;

NTR_{PF} = trasferimenti netti dal settore privato all'estero.

Si noti che:

$$PIL = PE + G + X - M \quad (X3)$$

che implica,

$$PIL - T - PE = G - T + X - M \quad (X4)$$

e che:

$$PIL + PYF + NTR_{GP} - NTR_{PF} - T - PE = G + NTR_{GP} + NTR_{GF} - T + X - M + PYF - NTR_{GF} - NTR_{PF} \quad (X5)$$

Ora, usando la seguente notazione:

PDY = Reddito Disponibile Privato = $PIL + PYF + NTR_{GP} - NTR_{PF} - T$

PFB = Saldo Finanziario Privato = $PDY - PE$

$PSBR$ = Requisiti di finanziamento del settore pubblico = Deficit governativo = $G + NTR_{GP} + NTR_{GF} - T$

BP = Saldo del conto corrente della bilancia dei pagamenti

È possibile ritornare alle identità fondamentali:

$$PFB = PSBR + BP \quad (X6)$$

Nel dettaglio, a partire dal settore pubblico, un PSBR positivo significa che il governo è in deficit (cioè spende più di quello che ottiene) e ha quindi bisogno di emettere debito per finanziare il divario. Pertanto, lo stock di debito netto governativo è dato da:

Per le famiglie, si deducono dal reddito disponibile consumi e investimenti immobiliari (eq.55), mentre per le imprese gli investimenti in capitale fisso e nelle scorte (eq.56). Il deficit dell'Amm. Regionale – il cosiddetto *residuo fiscale* (*FISRES*, eq.57) – viene consolidato nel bilancio dello Stato. La posizione finanziaria netta dell'Amm. Centrale – il deficit (o Public Sector Borrowing Requirement, *PSBR*, eq.58) – si ottiene quindi sottraendo ai redditi disponibili la spesa e gli investimenti dell'Amm. Centrale ed il residuo fiscale regionale. La Bilancia dei Pagamenti verso il resto del mondo è data dalla somma della bilancia commerciale al netto dei trasferimenti provenienti dall'UE (CAB_{ro1} , eq.59). Infine, la posizione finanziaria netta delle altre regioni è determinata a saldo dalla somma degli altri settori – rispecchiando così l'*equazione fondamentale* (CAB_{ar} , eq.60).

Le figure 3.6 e 3.7 mostrano, rispettivamente, la posizione finanziaria netta dei singoli settori ed i tre saldi aggregati, con il settore estero "esteso". Vi sono alcune osservazioni da fare. In primo luogo, una volta dedotti gli investimenti in abitazioni, l'acquisizione netta di attività finanziarie da parte delle famiglie (e.g., la loro *posizione finanziaria netta*) risulta solo leggermente positiva. Un altro dato interessante è la posizione finanziaria netta fortemente positiva delle imprese – che sta ad indicare che risparmiano molto più di quanto investono e, poiché la maggior parte dei flussi finanziari sono investiti in abitazioni o escono dal confine delle regioni come acquisizioni di attività da banche situate "all'estero", significa che vanno a finanziare investimenti altrove

$$GD = GD_{t^{**}} + PSBR \quad (X7)$$

L'equazione (7) ci dice che il debito pubblico di quest'anno è dato dallo stock dello scorso anno più il deficit attuale. Pertanto, il deficit di oggi alimenta lo stock di debito pubblico di domani, che a sua volta aumenterà i pagamenti di interesse di domani (aumentando cioè NTR_{GP}) - e così via.

Allo stesso modo, il surplus (deficit) del saldo estero - CAB - può essere interpretato come l'accumulazione netta di attività denominate in valuta estera detenute dal settore privato. Quindi, indicando con VFN lo stock di attività finanziarie private nette denominate in valuta estera, possiamo scrivere:

$$VFN = VFN_{t^{**}} + BP \quad (X8)$$

Ciò implica che il saldo finanziario privato può essere interpretato come la somma dell'accumulazione privata del debito pubblico e del debito estero - e, quindi, l'acronimo NAFA, cioè "accumulazione netta di attività finanziarie". Indicando con VN lo "stock di attività finanziarie private" possiamo quindi scrivere la seguente identità:

$$N = GD + VFN = VN_{t^{**}} + PFB = VN_{t^{**}} + NAFA \quad (X9)$$

Le dinamiche del modello a tre settori, quindi, possono essere sintetizzate nel seguente modo. All'inizio del periodo, gli stock ereditati di VN, VFN e GD influenzano i trasferimenti netti (dati da NTR_{GP} , NTR_{GF} e NTR_{PF}) tramite il loro onere di interessi e, combinati con le variabili keynesiane nell'equazione (3), determinano il PIL. Quest'ultimo, insieme alle altre determinanti delle variabili dei trasferimenti, alimenterà a sua volta lo stock di fine periodo, generando così una dinamica intrinseca nelle relazioni stock-flusso.

invece di rimanere sul suolo “natio”, aggravando così il già ampio divario nel finanziamento degli investimenti con le regioni settentrionali. Bisogna però tenere anche conto che gran parte del tessuto industriale campano è composto da piccole e medie imprese familiari non-quotate, e che una grossa fetta della ricchezza delle famiglie è composta dalle quote proprietarie di suddette imprese, che si andrebbero a dedurre dal totale del settore privato. In altri termini, se fossero disponibili dati sui dividendi pagati dalle imprese campane ai residenti della regione, il saldo settoriale delle famiglie aumenterebbe, e il saldo del settore delle imprese diminuirebbe dello stesso ammontare. Un altro dato interessante è che il deficit registrato nei confronti delle altre regioni italiane è compensato negli ultimi anni dal surplus verso il resto del mondo, determinando così una bilancia commerciale complessiva sostanzialmente in pareggio.

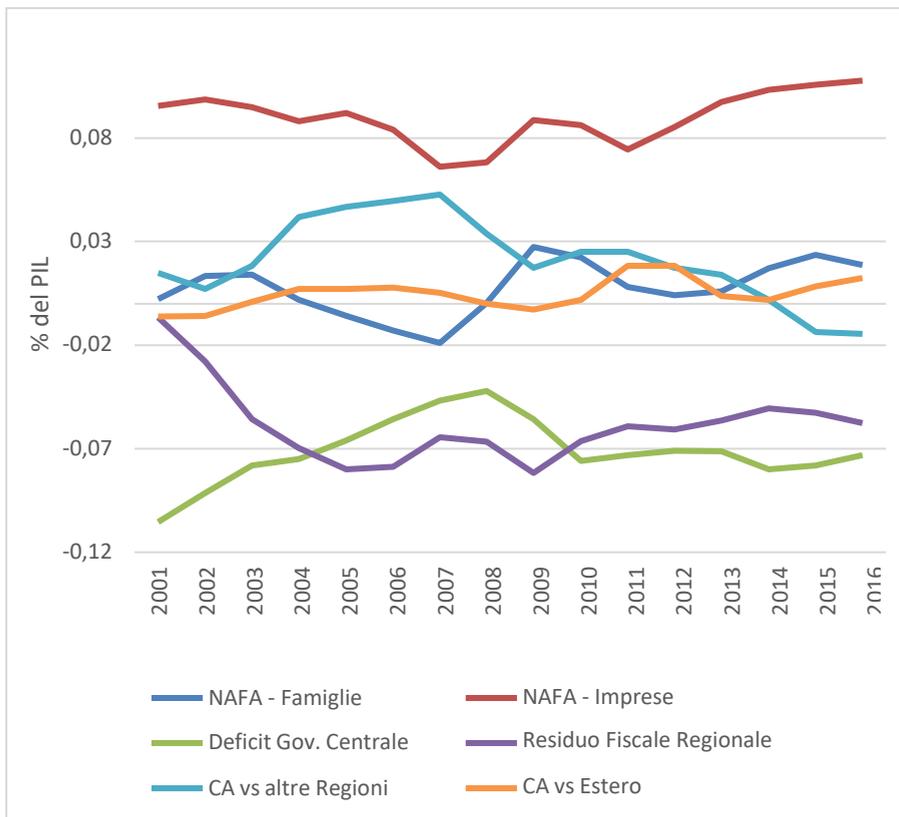


Figura 3.6 – Saldi Settoriali.

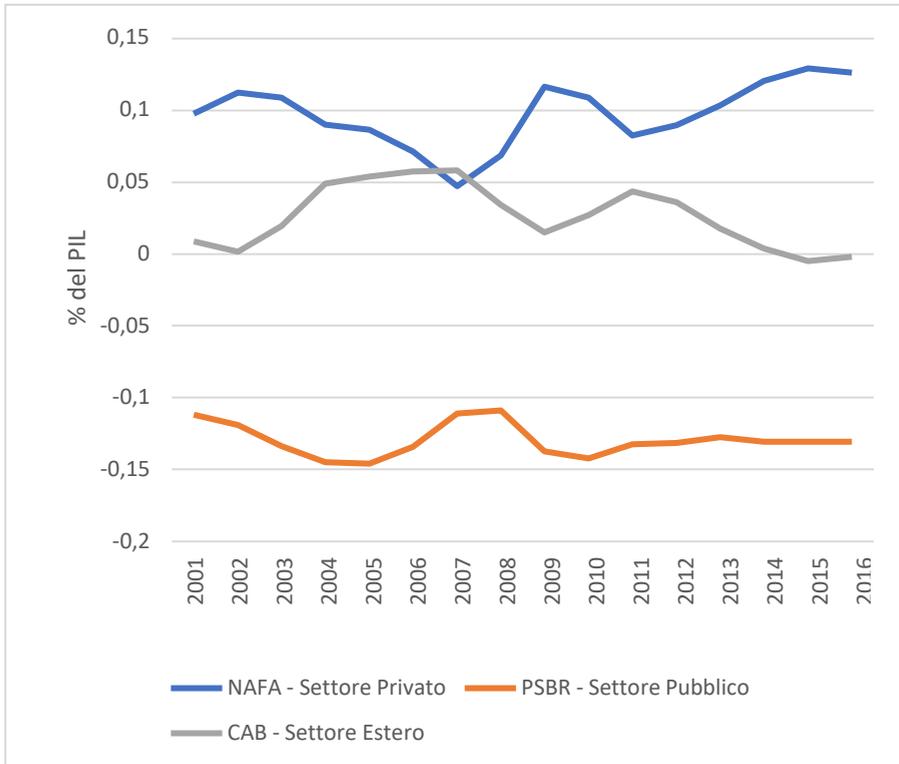


Figura 3.7 – Saldi Aggregati.

$$NAFA_{++} = YD_{++} - (CONS + GFCF_{++}) \quad (55)$$

$$NAFA_{nfc} = YD_{nfc} - \{GFCF_{nfc} + DINV\} \quad (56)$$

$$FISRES = YD_{/r} - GEXP_{/r} + GFCF_{/ra} \quad (57)$$

$$PSBR = YD_{/c} - GEXP_{/c} + GFCF_{/c} + FISRES_a \quad (58)$$

$$CAB_{ro1} = IMP_1 - EXP_1 - TR_{ue} \quad (59)$$

$$CAB_{ar} = -NAFA_{++} + NAFA_{nfc} + PSBR + CAB_{ro1a} \quad (60)$$

3.2.7 I legami stock-flusso

Una delle peculiarità dei modelli stock-flusso è l'integrazione tra le scelte di spesa e investimento dei vari settori e l'accumulazione di capitali reali e finanziari, coerentemente con la Matrice dei Bilanci presentata precedente-

mente. Per gli stock di capitale fisso, l'accumulazione dipende dai rispettivi flussi di investimenti, al netto del costo di rimpiazzo del capitale (eqs.61-64).

$$KH = KH_{t-H} + GFCF_{++} - ccr^+ \cdot KH_{t-H} \quad (61)$$

$$KM = KM_{t-H} + GFCF_{nfc}^m - ccr^m \cdot KM_{t-H} \quad (62)$$

$$KNR = KNR_{t-H} + GFCF_{nfc}^{nr} - ccr^{nr} \cdot KNR_{t-H} \quad (63)$$

$$KG = KG_{t-H} + GFCF_{/t} - ccr' \cdot KG_{t-H} \quad (64)$$

La ricchezza finanziaria netta, invece, è data dalla somma dello stock di inizio periodo e della posizione finanziaria netta di fine periodo – se in surplus, ci sarà un'accumulazione di asset e/o una diminuzione dei debiti, se in deficit una diminuzione degli asset o, se possibile, un aumento dell'indebitamento. Per il settore pubblico, è stato necessario inserire una variabile di discrepanza per legare il deficit all'accumulazione di debito pubblico, in gran parte generato al di fuori dei confini regionali.

$$NW_{++} = NW_{++,t-H} + NAFA_{++} \quad (65)$$

$$NW_{nfc} = NW_{nfc,t-H} + NAFA_{nfc} \quad (66)$$

$$NW_{/t} = NW_{/t,t-H} + PSBR + disc_netlend \quad (67)$$

$$NW_{ar} = NW_{ar,t-H} + CAB_{ar} \quad (68)$$

3.2.8 Le scelte di portafoglio

Mentre la variazione della ricchezza dipende in ultima analisi dalla posizione finanziaria netta di fine periodo, le decisioni riguardo gli investimenti nei diversi asset e nella possibilità o meno di incorrere in nuovi debiti dipendono dalle scelte di portafoglio dei diversi settori istituzionali. Nei modelli stock-flusso à la Godley-Lavoie, i coefficienti per le scelte di portafoglio sono determinati da una *matrice dei rendimenti relativi*, come in Tobin (1969). Per il nostro modello, invece, avendo pochi asset finanziari da determinare, possiamo utilizzare alcuni dei principi della metodologia SFC per costruire le scelte di portafogli dei diversi settori, coerentemente con la Tavola 3.12 e la teoria economica post-Keynesiana.

Le famiglie hanno all'attivo depositi bancari ed altre attività finanziarie, e richiedono prestiti bancari per il consumo e l'acquisto di abitazioni. I depositi sono una quota fissa dei risparmi, dovuti per lo più alla preferenza per la liquidità (eq.69). La domanda di mutui è una funzione degli investimenti immobiliari, della dinamica delle attività finanziarie e del tasso di interesse sui

mutui (eq.70). La domanda di credito al consumo⁷⁵ è invece legata ai consumi, alle variazioni nelle attività finanziarie (come proxy della disponibilità di collaterale) ed al tasso di interesse sul credito al consumo (eq.71). Lo stock di altre attività finanziarie delle famiglie, infine, è determinato come aggiustamento di portafoglio, dato cioè dalla differenza tra lo stock di ricchezza di fine periodo e le altre componenti (eq.72).

$$d(DEPS_{++}) = ratio_{++}^{deps} \cdot SAV_{++} \quad (69)$$

$$d(BLMO) = f q_{++}^{blmo} ; \quad \Delta(DEPS_{++} + OFA_{++}) ; r_{blmo}^{-} s \quad (70)$$

$$d(BLCC) = f d_{pgdp}^{C<NS}; \Delta(DEPS_{++} + OFA_{++}) ; r_{blcc}^{-} \quad (71)$$

$$OFA_{++} = NW_{++} - DEPS_{++} + BLMO + BLCC \quad (72)$$

Le imprese detengono depositi bancari, determinati da una quota fissa sul monte salari (eq.73). I prestiti sono determinati in base alle necessità di finanziamento degli investimenti – a significare cioè che le imprese ricorrono al credito per il finanziamento degli investimenti, qualora i fondi propri non risultassero sufficienti (eq.74). Lo stock di prestiti viene successivamente suddiviso tra i diversi settori industriali tramite delle quote esogene, con i prestiti ad “altri settori industriali” determinati come residuo (eqs.75-78). Infine, lo stock di altre attività finanziarie delle imprese è determinato a saldo dalla colonna delle altre regioni (eq.ER), sfruttando i principi della metodologia SFC – per la quale ad ogni domanda di asset corrisponde un’offerta, e per ogni credito deve necessariamente comparire un debito in un altro bilancio, così che il totale di tabella sia zero. Questa è detta anche *equazione ridondante*, e viene eliminata dal modello per evitare circolarità.⁷⁶

$$DEPS_{nfc} = ratio_{nfc}^{deps} \cdot WAGES \quad (73)$$

$$BL_{nfc} = -NW_{nfc} + DEPS_{nfc} + OFA_{nfc} \quad (74)$$

$$BL_{nfc}^{costr} = ratio_{nfc}^{blcostr} \cdot BL_{nfc} \quad (75)$$

⁷⁵ Sebbene l’equazione stocastica relativa alla domanda di credito delle famiglie risulti significativa, allo stadio attuale è stata eliminata dal modello in quanto inserisce un ulteriore legame simultaneo, che ne pregiudica la solvibilità.

⁷⁶ Il sistema delle identità contabili basato sulla matrice delle transazioni, e quello basato sui saldi di bilancio, è costituito da n equazioni linearmente dipendenti tra loro, per cui una delle identità deve essere eliminata nel trovare soluzioni numeriche, ed è definita “equazione ridondante”. La coerenza del modello implica che tale equazione venga rispettata, anche se non inserita nel modello in modo esplicito.

$$BL_{nfc}^{ind} = ratio_{nfc}^{blind} \cdot BL_{nfc} \quad (76)$$

$$BL_{nfc}^{serv} = ratio_{nfc}^{blserv} \cdot BL_{nfc} \quad (77)$$

$$BL_{nfc}^{altro} = BL_{nfc} - BL_{nfc}^{costr} + BL_{nfc}^{ind} + BL_{nfc}^{serv} \quad (78)$$

$$OFA_{nfc} = NW_{ar} - qBLMO + BLCC + BL_{nfc} + B - DEPS_{++} + DEPS_{nfcas} \quad (ER)$$

Le emissioni di nuovo debito pubblico sono invece esogene, mentre tutte le componenti per le altre regioni sono determinate dagli altri settori.

3.3 Simulazioni

Come detto, il modello descritto ha come obiettivo quello di analizzare, in modo dinamico, l'impatto sul medio periodo di politiche economiche e/o shock esterni sull'economia Regionale.

In quanto segue, svilupperemo tre diverse Analisi di Scenario⁷⁷. Nello Scenario 1 confronteremo gli effetti moltiplicativi di una manovra fiscale espansiva *temporanea* (+1mld di euro, 1A) rispetto ad una manovra espansiva *strutturale* (+1mld di euro ogni anno, 1B). Successivamente, nello scenario 2, analizzeremo l'impatto delle singole misure relative alle ZES sul sistema economico regionale. In particolare, testeremo gli effetti dinamici di: 2A) un aumento permanente del livello dell'export regionale, 2B) l'abbassamento dell'aliquota media sui redditi delle imprese e, 2C) una riduzione del tasso di interesse sui prestiti alle imprese. Infine, nello Scenario 3, analizzeremo l'effetto dell'intero pacchetto di politiche previste, ed il loro effetto sulla produzione industriale e la relativa occupazione, sul commercio, sull'indebitamento pubblico e privato, e sull'accumulazione di capitale, sia reale che finanziario.

Scenario 1

Nello Scenario 1, come detto, analizzeremo gli effetti moltiplicativi di una manovra fiscale espansiva *temporanea* (1A) rispetto ad una manovra espansiva *strutturale* (1B). In particolare, aumenteremo la spesa pubblica in "Spesa PA" per 1mld di euro nello Scenario 1A; mentre nello Scenario 1B valuteremo gli effetti di un aumento strutturale della spesa pubblica pari ad un 1mld di euro all'anno.

⁷⁷Negli esercizi di simulazione, lo shock viene posto nell'anno successivo all'ultimo dato disponibile (2016).

Nel breve periodo, lo shock alla spesa pubblica genera un aumento del PIL del 2% nell'anno successivo in entrambi gli scenari, trainato dalla dinamica della produzione nel settore industriale privato dato dalla nuova domanda di beni e servizi da parte della PA (Fig.1S1A-B). A cambiare drasticamente, però, sono le dinamiche di medio periodo.

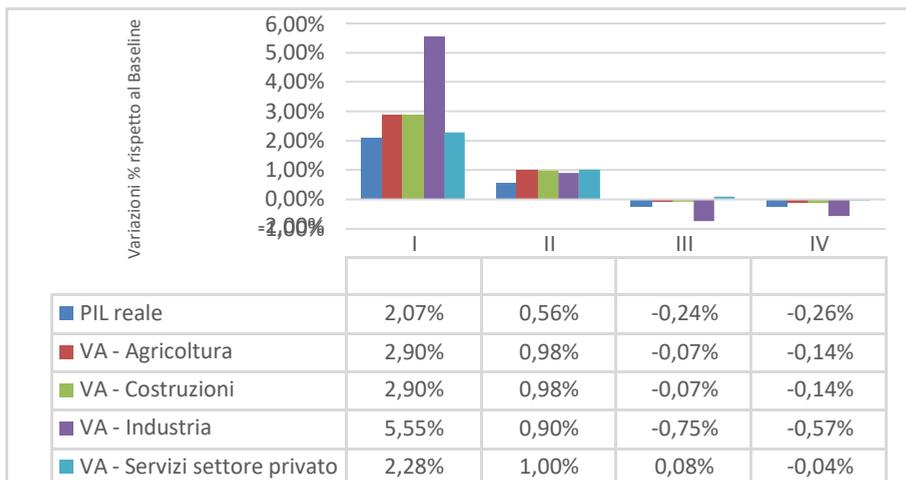


Figura 1S1A – *Manovra temporanea.*



Figura 1S1B – *Manovra strutturale.*

Nello Scenario 1A, infatti, gli effetti espansivi di un'iniezione *una tantum* della spesa pubblica vengono perlopiù riassorbiti nel triennio successivo (Fig.1S1A). Gli investimenti delle famiglie, che nell'anno successivo allo shock hanno un incremento del 7%, alla fine del periodo risultano sensibilmente minori rispetto al Baseline, mentre i consumi rimangono pressoché fermi (Fig.2S1A).

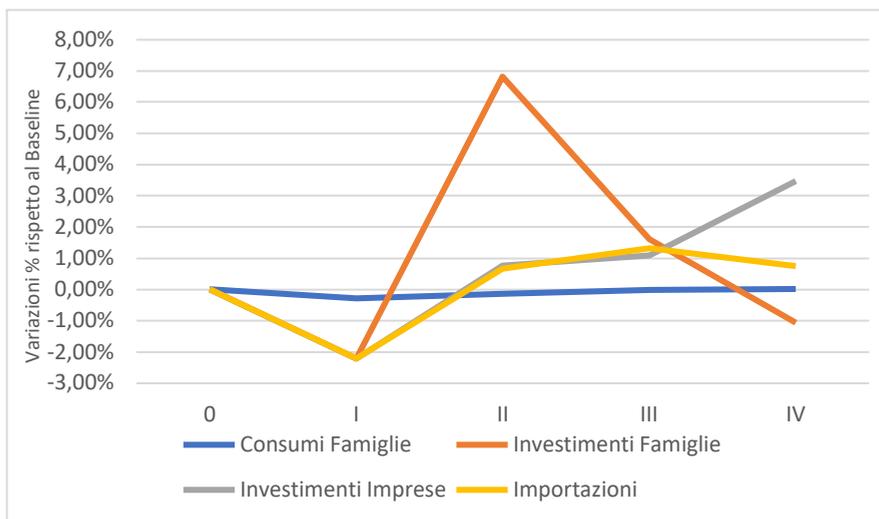


Figura 2S1A – *Manovra temporanea.*

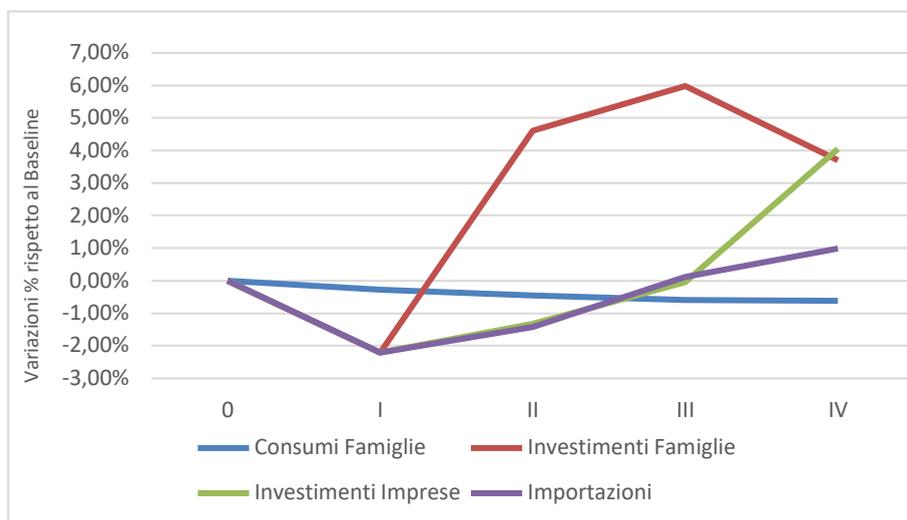


Figura 2S1B – *Manovra strutturale.*

Il tasso di accumulazione di capitale da parte di imprese e famiglie, che aumenta inizialmente – seppur in modo risibile – converge di nuovo verso il livello dello scenario di Base (Fig.3s1A).

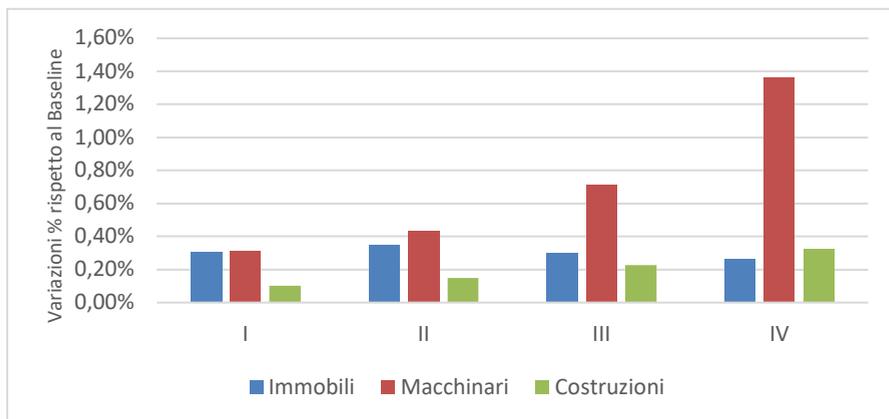


Figura 3S1A – Stock di capitale.

Il settore privato, che nell'anno dello shock vede aumentare l'accumulazione di attività finanziarie, negli anni successivi comincia ad indebitarsi, spinto dai maggiori investimenti. L'effetto sulle finanze pubbliche è pressoché nullo nel medio periodo, con il governo centrale che registra un leggerissimo surplus, mentre le maggiori importazioni determinano un lieve peggioramento della bilancia commerciale. (Fig.4S1A).

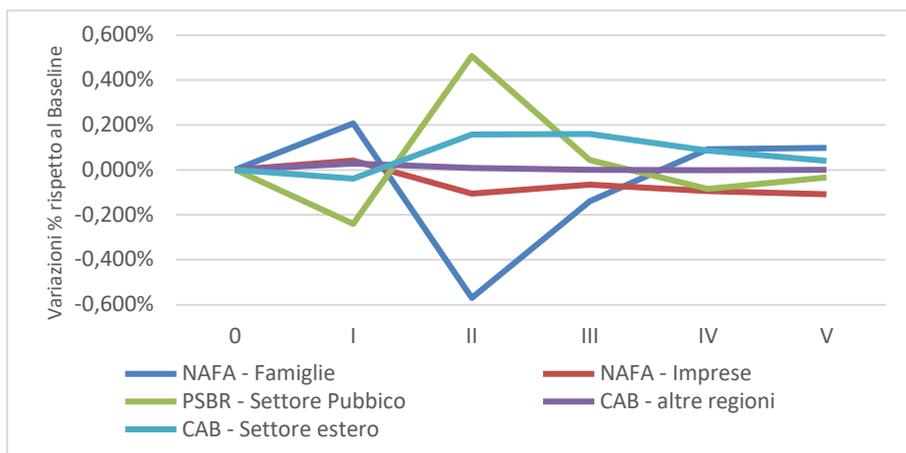


Figura 4S1A – Saldi settoriali.

Il maggior indebitamento di famiglie e imprese (Fig.6s1A) determina una diminuzione – seppur contenuta – della ricchezza netta (Fig.5s1A). Nel mercato del lavoro si determina addirittura una modesta flessione del salario reale alla fine del periodo di simulazione, accompagnato da un lievissimo aumento del tasso di disoccupazione (Fig.7s1).

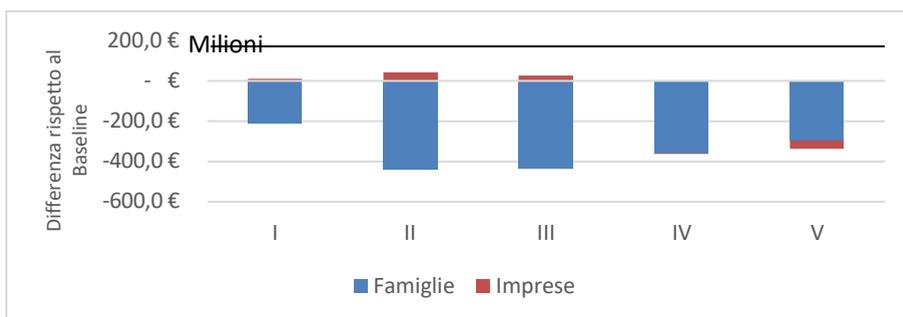


Figura 5S1A – Ricchezza privata.

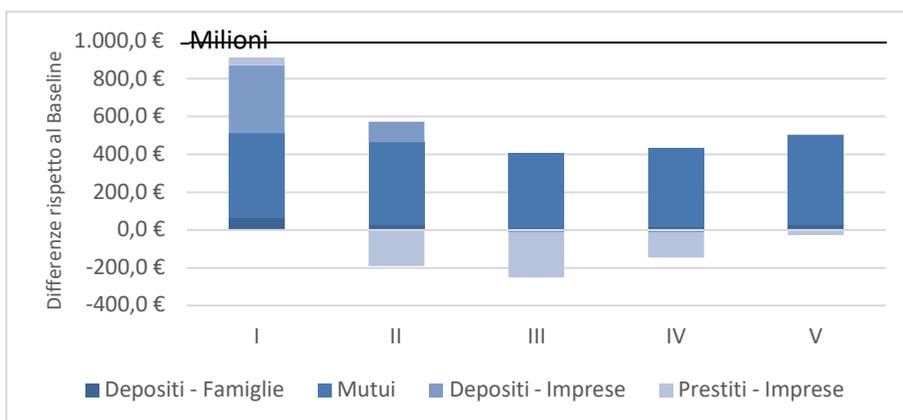


Figura 6S1A – Portafogli .

Al contrario, una politica di aumento *strutturale* della spesa (Scenario 1B) genera un aumento del PIL a fine simulazione dell'1,5% rispetto allo Scenario Base. Il valore aggiunto dell'industria cresce del 6% a due anni dallo shock, per attestarsi ad un livello più alto, rispetto al Baseline, del 3,5% a fine simulazione (Fig.1S1B). I consumi delle famiglie calano sensibilmente rispetto al PIL, ma solo a causa della maggiore crescita del denominatore (Fig.2S1B).

L'aumento della domanda aggregata dovuto allo shock fiscale spinge infatti le imprese ad aumentare gli investimenti, che crescono di oltre il 3% a quattro anni dallo shock, mentre gli investimenti immobiliari delle famiglie segnano un +0,7% rispetto al Baseline (Fig.3S1B).

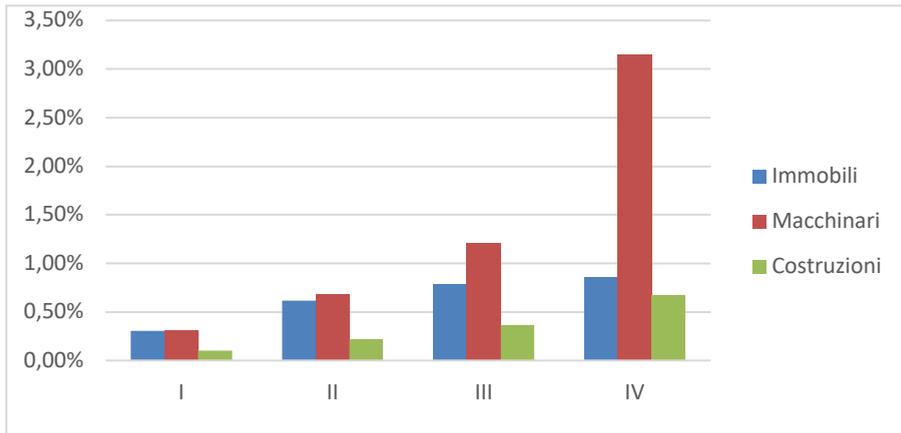


Figura 3S1B – Stock di capitale.

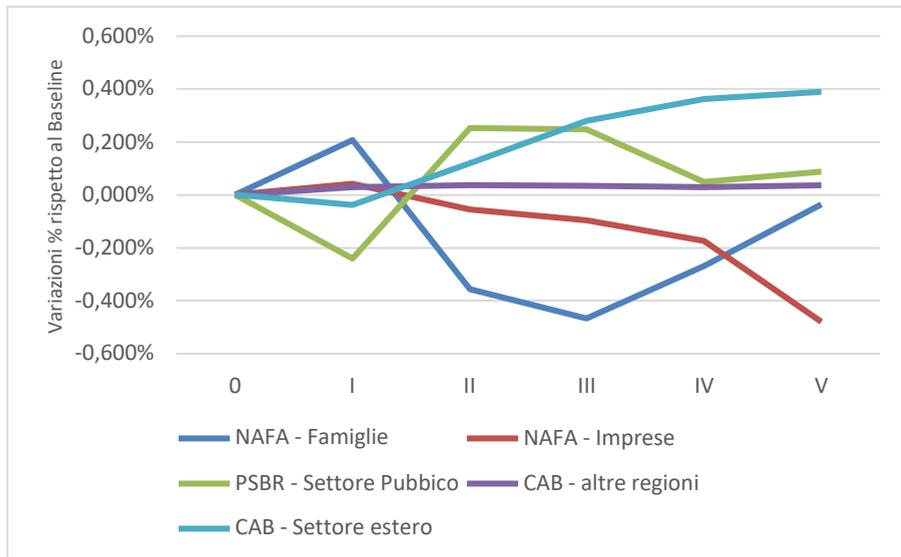


Figura 4S1B – Saldi settoriali.

Passando ora all'analisi dei saldi settoriali, l'aumento delle importazioni – a fronte di un export fermo (per ipotesi) – determina un peggioramento della bilancia commerciale verso le altre regioni ed il resto del mondo, mentre si registra un lieve miglioramento del saldo pubblico (Fig.4S1B). L'aumento dei profitti generato dalla maggiore domanda di beni e servizi da parte di PA e famiglie consente alle imprese di ridurre lo stock di prestiti, nonostante l'aumento del tasso di accumulazione del capitale reale. Il mercato immobiliare segue, con le famiglie che aumentano la loro domanda di mutui – con il maggior indebitamento che comporta un modesto calo della ricchezza complessiva (Fig.5S1B e Fig.6S1B). L'aumento dei prezzi viene più che compensato dall'aumento del salario unitario, mentre il tasso di disoccupazione risulta – a fine simulazione – inferiore dell'1% (Fig.7S1).

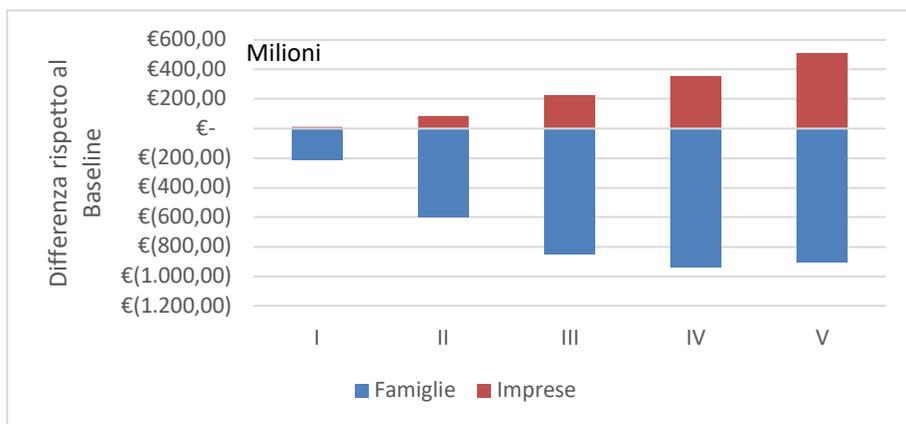


Figura 5S1B – Ricchezza privata.

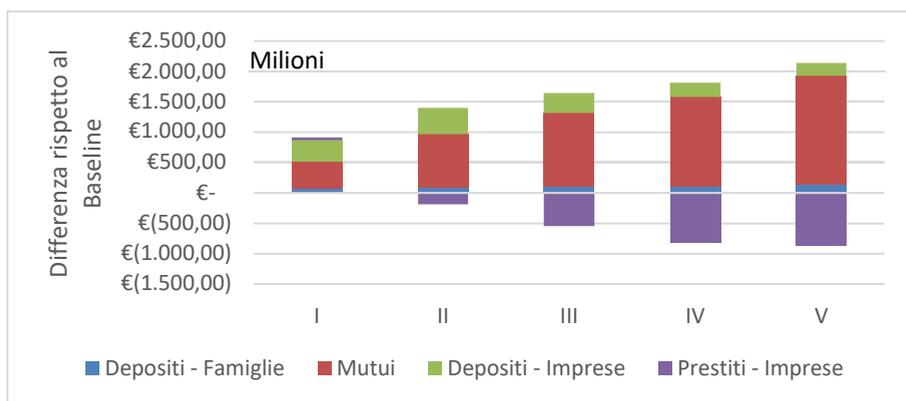


Figura 6S1B – Portafogli.

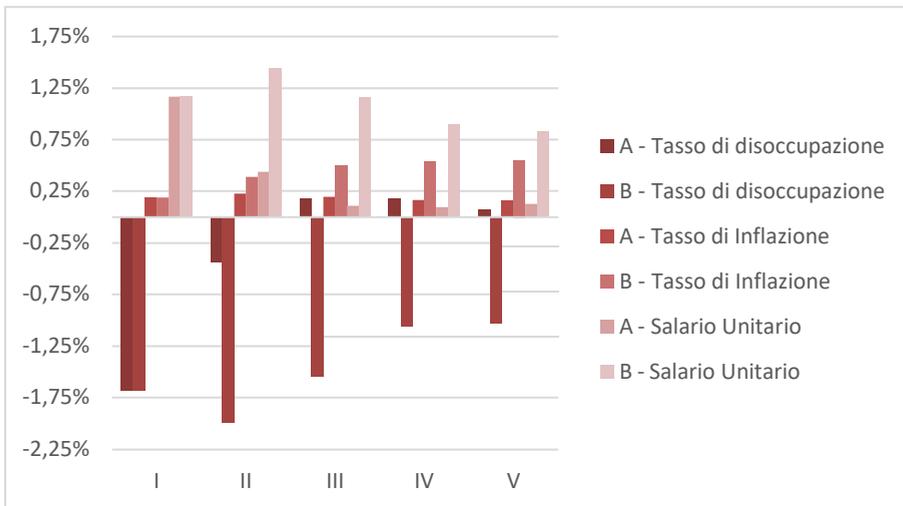


Figura 7S1 – Mercato del lavoro.

Scenario 2

Nello Scenario 2, analizzeremo gli effetti macroeconomici delle singole politiche economiche relative all’implementazione della ZES sul territorio regionale, così come prospettate dalla Giunta Regionale della Campania⁷⁸. In particolare, esamineremo tre diversi Scenari⁷⁹: a) un aumento dell’export – supponendo la messa a regime della ZES comporti maggiori esportazioni nell’ordine di 1.5mld di euro, come da stime della Banca Mondiale; b) il dimezzamento dell’aliquota media sui profitti delle imprese e, c) l’azzeramento del tasso d’interesse sui prestiti alle imprese.

Come si evince dalla Fig.1s2, l’effetto espansivo maggiore deriva, come era da aspettarsi, dall’aumento del livello dell’export (Scenario 2A), essendo le altre misure “modeste” in termini nominali. L’effetto sulle finanze pubbliche è nullo nel caso di diminuzione dei tassi d’interesse, mentre il dimezzamento dell’aliquota media sui redditi d’impresa genera ulteriore deficit per 1mld di euro nell’anno seguente, che viene però mitigato negli anni successivi dall’aumento del gettito dovuto alla maggiore crescita.

⁷⁸ Delibera della Giunta Regionale n. 175 del 28/03/2018.

⁷⁹ Nei tre esercizi di simulazione, assumiamo che la messa a regime della ZES sia immediata. Questo per meglio evidenziare gli effetti delle singole manovre sul sistema economico.

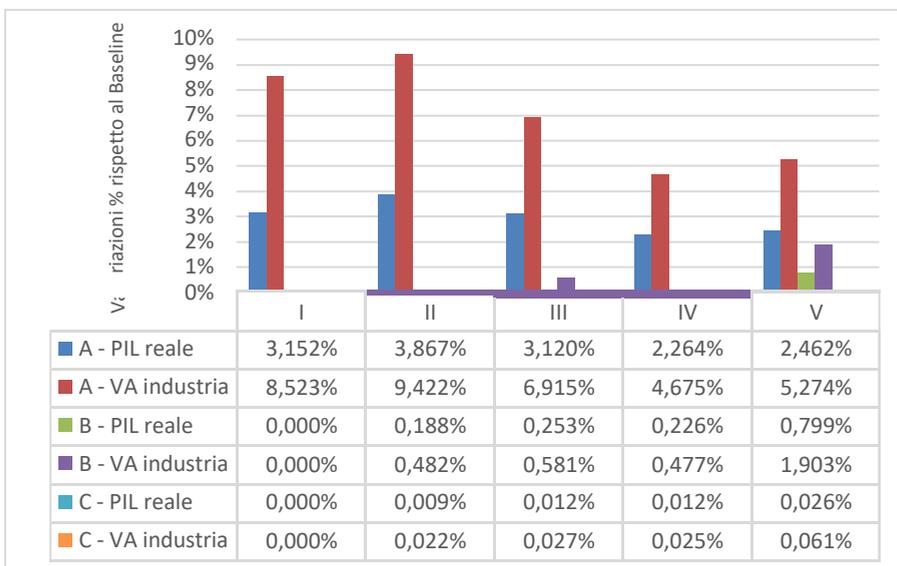


Figura 1S2 – PIL e produzione industriale.

Infine, il fabbisogno pubblico di finanziamento risulta minore nello Scenario 2A di crescita strutturale dell’export, con il saldo pubblico che segna un surplus di 1,2mld al 2023 e di 870M a fine simulazione. Nel modello, parte del gettito fiscale da tassazione diretta e indiretta entra nelle casse regionali, sicché il residuo fiscale della Campania risulta minore nell’ordine dei 200 milioni di euro nello Scenario 2A e maggiore di – 135 milioni – nel caso 2B, mentre l’effetto sulle finanze pubbliche di una politica del credito espansiva è pressoché nullo (Fig.2s2).

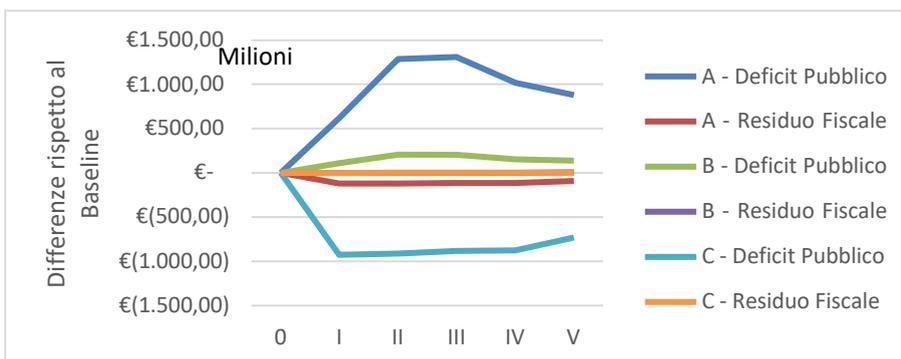


Figura 2S2 – Finanza Pubblica.

Il tasso di accumulazione di capitale fisso per le imprese cresce dello 04% rispetto al baseline nei casi A e B di aumento delle esportazioni e di diminuzione dell'aliquota media sui profitti, mentre nel caso C il cambiamento è di pochi decimali (Fig.3s2).

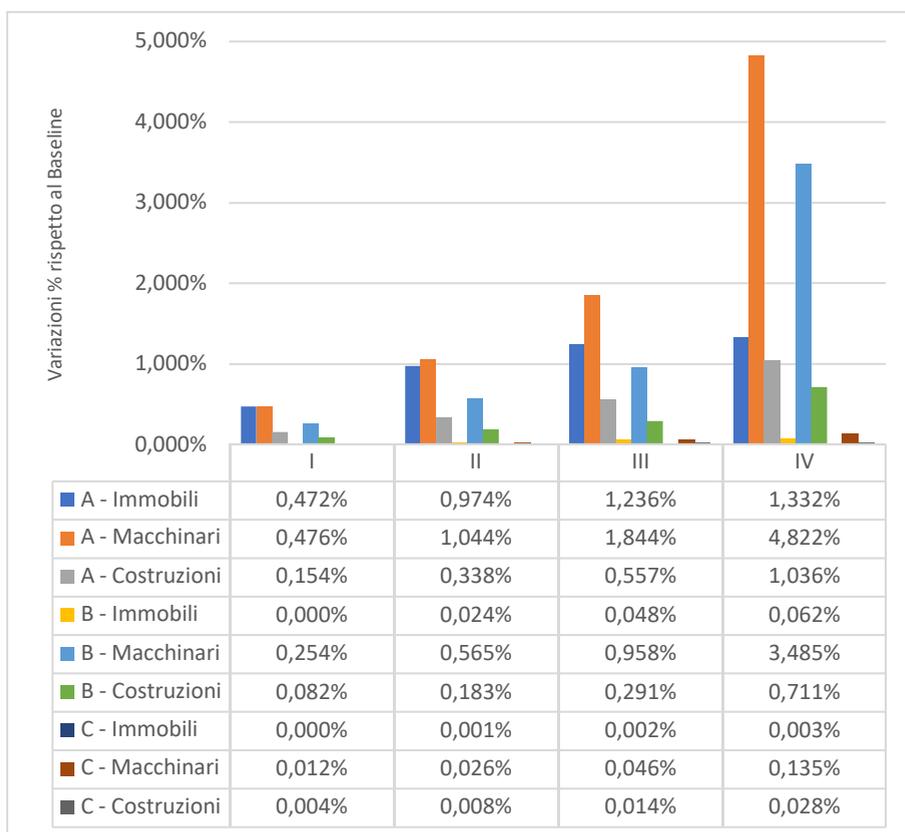


Figura 3S2 – Accumulazione di capitale.

Per concludere, passiamo infine all'analisi dell'impatto degli shock sulle posizioni finanziarie nette dei vari settori. Nello Scenario 2A, l'aumento dell'export determina un miglioramento della bilancia commerciale cui corrisponde un aumento considerevole del surplus della PA e delle famiglie, con queste ultime che cominciano però ad indebitarsi, a causa dei maggiori investimenti immobiliari, per tornare infine verso il livello del Baseline. La maggiore domanda di beni e servizi proveniente dall'estero, infine, spinge le imprese ad aumentare gli investimenti. Questi vengono però finanziati anche

tramite prestiti, determinando così un lieve peggioramento del saldo finanziario (Fig.4S2).

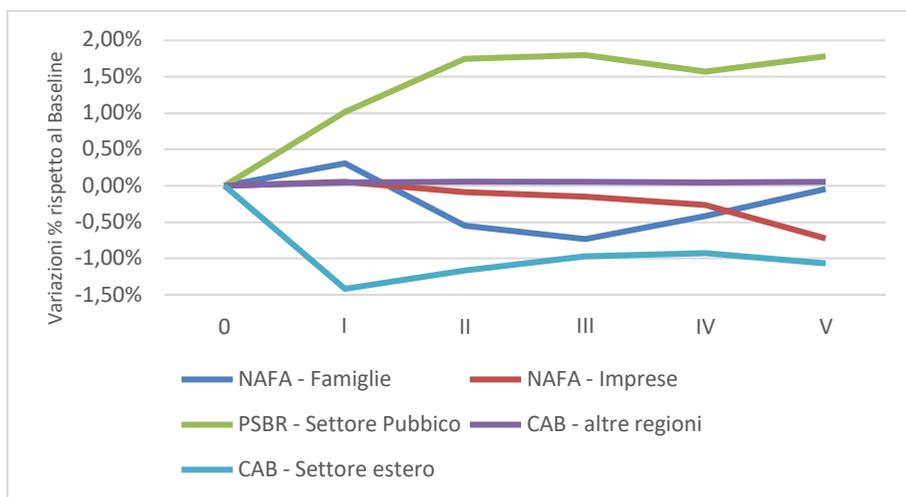


Figura 4S2 – Saldi settoriali.

Nello Scenario 2B la diminuzione della aliquota media sui profitti d'impresa genera un aumento del deficit pubblico dell'1% sul PIL rispetto al baseline, cui corrisponde un surplus finanziario delle imprese private. Gli effetti sul resto dell'economia sono però modesti in questo caso – le maggiori entrate per le imprese non si traducono infatti in maggiori investimenti, quanto piuttosto nella cospicua riduzione dello stock di prestiti.

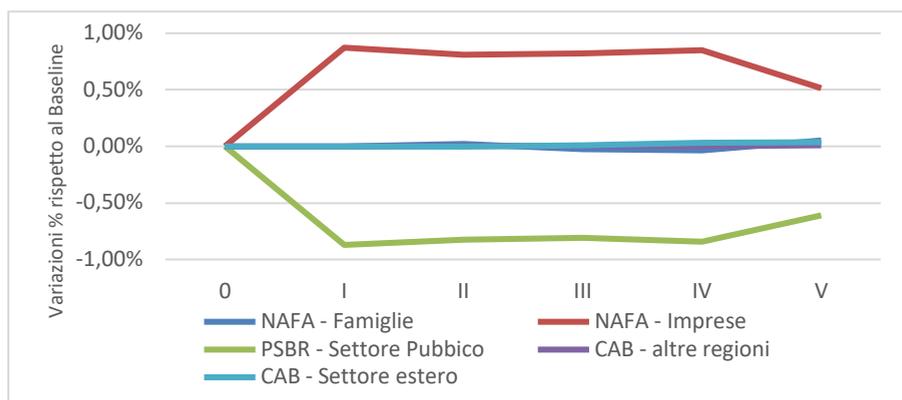


Figura 5S2 – Saldi settoriali.

Per ultimo, una diminuzione dei tassi d'interesse sui prestiti alle imprese (Scenario 2C) ne migliora la posizione finanziaria netta in quanto diminuisce i flussi di redditi da interesse (in uscita), determinando un miglioramento del deficit finanziario nei confronti delle regioni del Centro-Nord. Via via che gli investimenti delle imprese accelerano, tuttavia, la loro posizione finanziaria netta ritorna in linea con i livelli precedenti lo shock. Va comunque detto, però, che i numeri di cui parliamo sono molti piccoli, a sottolineare come una politica che punti solamente sulla facilitazione del credito privato abbia effetti pressoché nulli sul sistema produttivo locale, generando perlopiù guadagni in conto capitale che difficilmente si traducono in maggiori investimenti sul territorio.

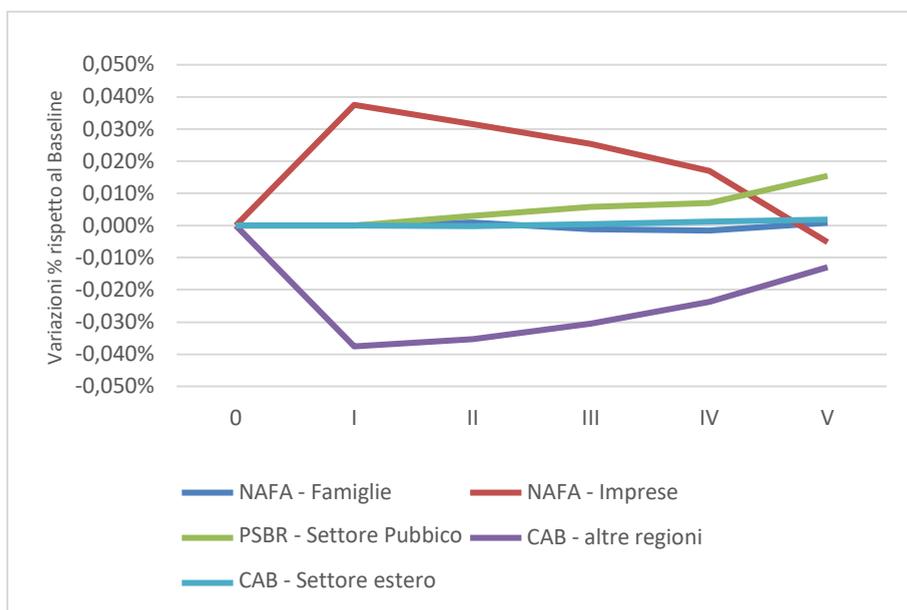


Figura 6S2 – Saldi settoriali.

Scenario 3

Passiamo infine allo Scenario 3, dove analizzeremo l'impatto dell'intero pacchetto di misure di politica economica relative all'implementazione della ZES sul tessuto economico regionale. In particolare, analizzeremo gli effetti combinati di una politica di graduale riduzione dell'aliquota medie sui profitti di impresa e dei tassi di interesse sui prestiti e di un aumento – lungo il triennio – della spesa pubblica in investimenti e del livello delle esportazioni,

come prospettato dalla Giunta Regionale nella Delibera 175. I dettagli relativi alla simulazione sono riportati nella Tavola 3.13.

	2020	2021	2022	Tot
Esportazioni	+200mil	+400mil	+900mil	1,5 Mld
Aliquota media sui redditi da impresa	-50%	-50%	0	
Tasso d'interesse sui prestiti alle imprese	-50%	-50%	0	
Investimenti Pubblici	+450Mil	+250Mil	+130Mil	830 Mil

Tavola 3.13 – Misure di implementazione del Piano ZES.

L'aumento degli investimenti del settore privato regionale (+7% per le imprese e +3,5% per le famiglie) spinge la crescita del PIL fino a segnare un +7,4% a fine simulazione rispetto al Baseline, con il settore industriale che vede una crescita del valore aggiunto di oltre il 17% (Fig.1S3). La crescita delle importazioni viene più che compensata dagli altri componenti di domanda – in particolar modo dagli investimenti privati di famiglie e imprese (+6,6 e +2.3%, rispettivamente), così come dall'export (+9,5%) – sicché queste calano rispetto al PIL di 1,4 punti, così come la spesa pubblica (Fig. 2S3).

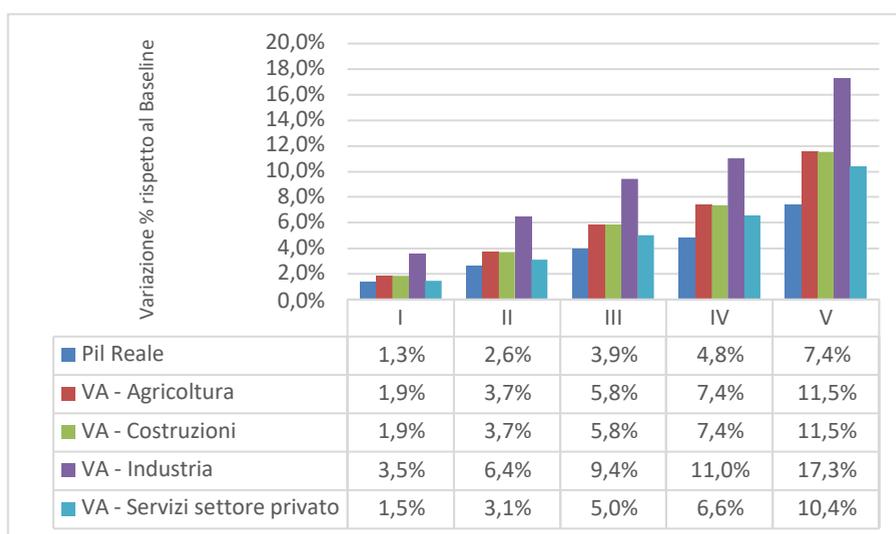


Figura 1S3 – PIL e produzione industriale.

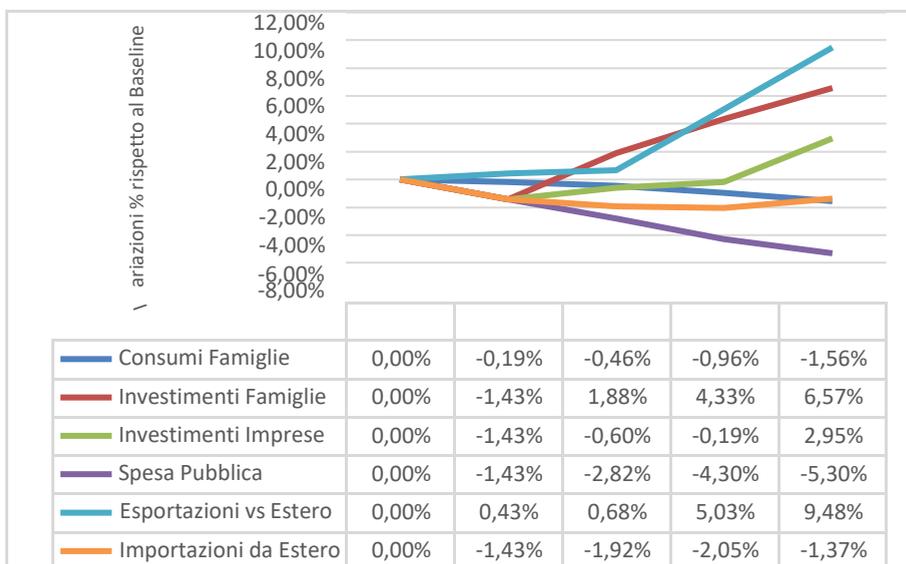


Figura 2S3 – Domanda Aggregata.

La diminuzione del gettito fiscale da tassazione diretta sulle imprese determina un modesto aumento del Deficit (e del residuo fiscale regionale) che arriva, a due anni dallo shock, a segnare un +1,9 miliardi. L'effetto negativo sulle finanze pubbliche viene però mitigato, negli anni successivi, dagli effetti espansivi delle politiche economiche sul settore privato e, di conseguenza, sulle entrate fiscali da tassazione sui redditi delle famiglie (Fig.3s3).

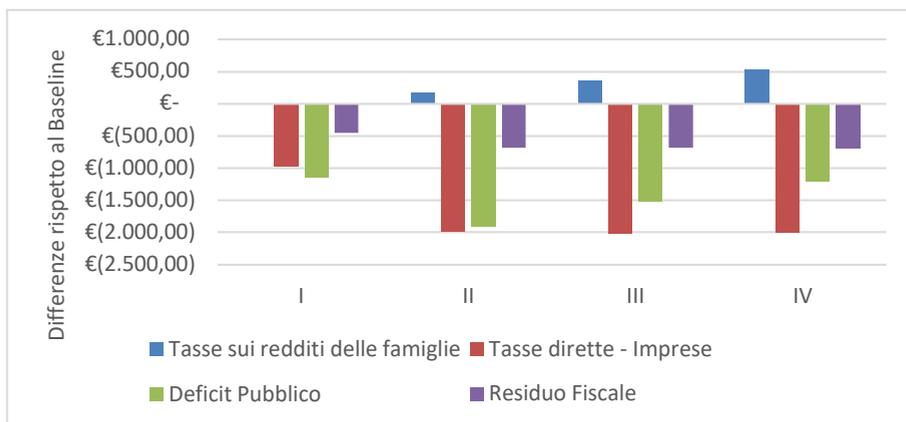


Figura 3S3 – Deficit e gettito.

Imprese e famiglie aumentano i loro investimenti (del +9 e +1,2%, rispettivamente) rispetto allo Scenario Base, stimolando così ulteriormente la produzione nei maggiori comparti industriali (Fig.4S3).

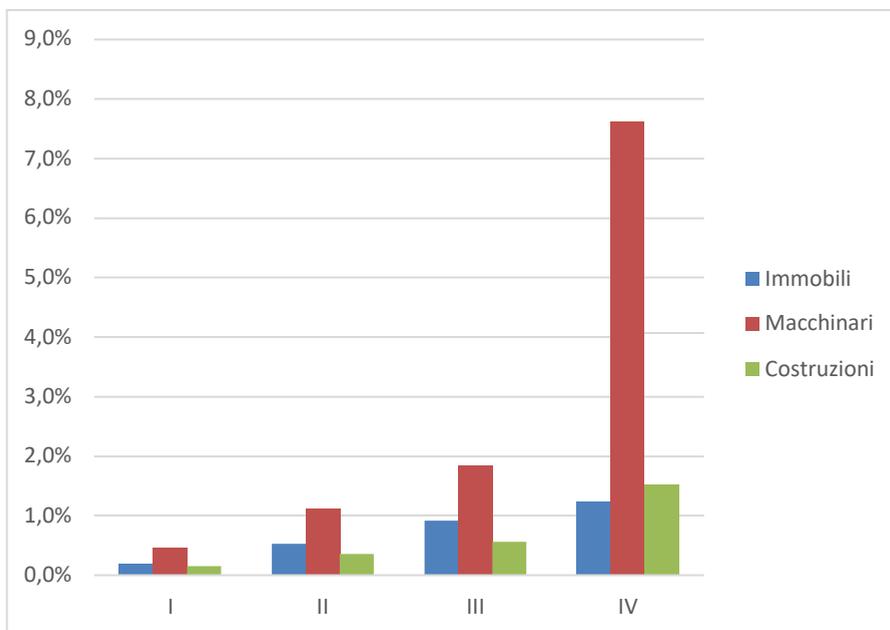


Figura 4S3 – *Accumulazione di capitale.*

Passando ora ai Saldi Settoriali, il crollo degli interessi sui prestiti, coadiuvato dalla minore tassazione sui profitti, determina un deciso miglioramento del saldo finanziario delle imprese. La crescita sostenuta delle esportazioni porta la bilancia commerciale verso il resto del mondo in surplus per oltre l'1% del PIL, mentre la crescita dell'economia – nonostante la forte politica espansiva – vede il Deficit pubblico aumentare dell'1,5% al picco della spesa nel biennio successivo, per poi calare drasticamente e registrare, a fine simulazione, un surplus dello 0,5% del PIL. Le famiglie, data la forte ripresa degli investimenti immobiliari, vedono il loro saldo finanziario diminuire moderatamente lungo l'arco temporale esaminato (Fig.5S3), con il livello della ricchezza netta che cala – determinato dall'aumento dei debiti nel loro portafoglio finanziario. Le imprese, come negli altri Scenari di simulazione, all'aumentare dei profitti riducono la loro domanda di prestiti, sicché lo stock diminuisce drasticamente rispetto allo Scenario Base (Fig.6S3).

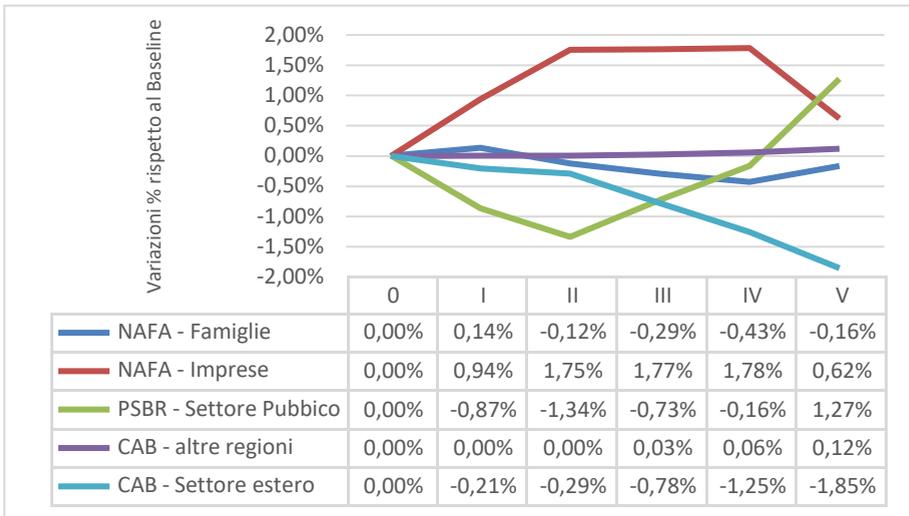


Figura 5S3 – Saldi settoriali.

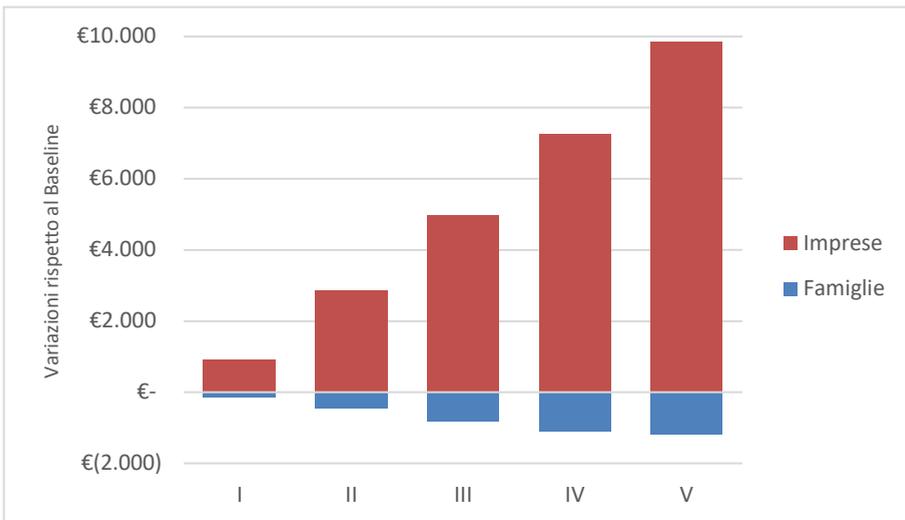


Figura 6S3 – Ricchezza privata.

Nonostante quindi i prestiti rappresentino la variabile di chiusura per le imprese – quella cioè sulla quale si “scarica” la differenza tra gli investimenti ed i redditi disponibili – queste sono portate a ridurre il loro livello d’indebi-

tamento, visto che ora riescono a finanziare i loro progetti senza ricorrere al credito, quand'anche questo non crei oneri da interessi (Fig.7S3).

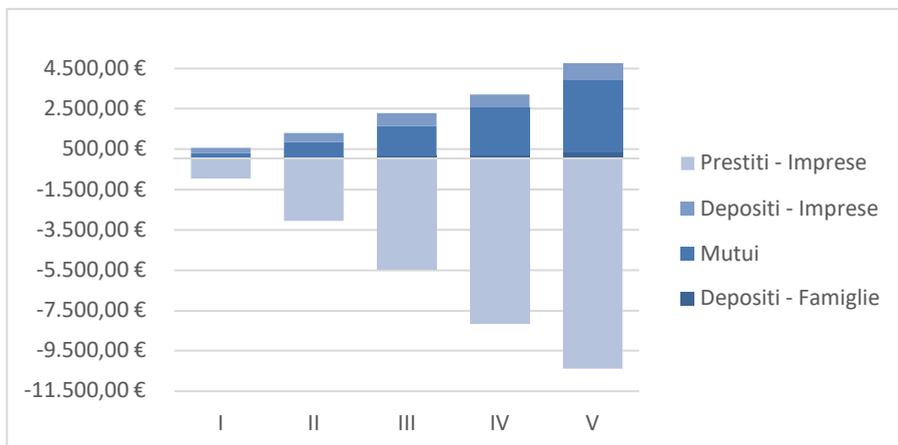


Figura 7S3 – Stock di capitale.

Come nello Scenario 1, la crescita economica determina un miglioramento cospicuo dell'occupazione, spingendo il tasso di disoccupazione a -4,6% rispetto allo Scenario Base. L'aumento del livello dei prezzi (+1%) viene più che compensato dall'aumento dei salari (+2,3%), sicché il saggio reale risulta positivo nel lungo periodo (Fig.8S3).

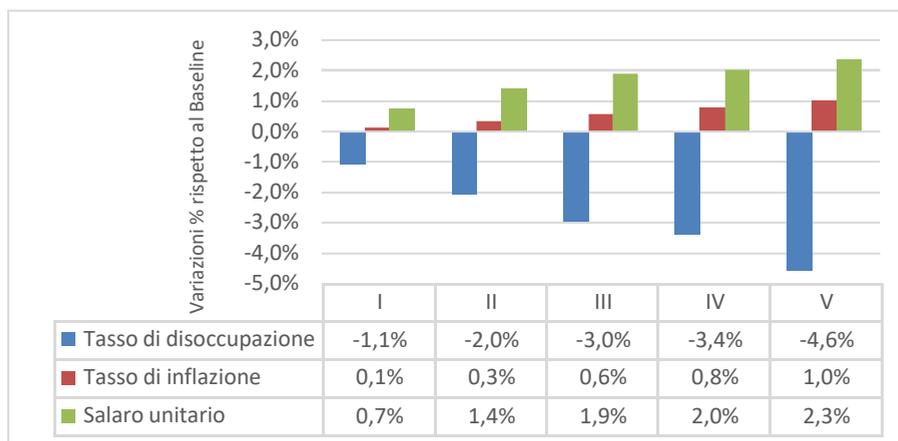


Figura 8S3 – Mercato del lavoro.

Conclusioni

In questo capitolo finale abbiamo analizzato le conseguenze e l'impatto dell'implementazione della ZES sul tessuto produttivo regionale. Ci siamo avvalsi, come strumento di analisi di un modello macroeconomico di coerenza stock-flussi, che lega le scelte di risparmio ed investimento nei mercati reali alle dinamiche presenti nei mercati finanziari, così come le retroazioni di queste scelte sui bilanci e sulle scelte di portafoglio dei diversi settori istituzionali.

Nello Scenario 1, abbiamo visto come una politica di aumento della spesa pubblica possa generare risultati insoddisfacenti, se non sostenuta nel tempo. Aumenti di spesa *una tantum*, sono infatti espansivi nel breve periodo, ma hanno effetti distorsivi nel triennio successivo. Una politica di aumento strutturale della spesa, al contrario, è in grado di generare un circolo virtuoso di crescita, stimolando gli investimenti privati di famiglie ed imprese.

Nello Scenario 2 abbiamo analizzato, una per una, le diverse politiche economiche prospettate dal Governo Regionale riguardo l'implementazione della Zona Economica Speciale. In particolare, abbiamo simulato gli effetti dinamici di tre diverse politiche: un aumento del livello dell'export, il dimezzamento dell'aliquota media sui profitti e, infine, una diminuzione dei tassi d'interesse sui prestiti alle imprese. Anche in questo secondo caso, appare evidente come l'adozione di politiche di ampio respiro – che abbraccino cioè più interventi, su più fronti – sia preferibile a misure localistiche e/o unicamente rivolte alle agevolazioni per il settore privato. Benché utili, infatti, queste politiche hanno impatto quasi nullo sul tessuto produttivo, generando perlopiù la creazione di nuove rendite finanziarie (che spesso vengono portate fuori dai territori regionali e, sovente, da quelli nazionali), se non accompagnate da un deciso intervento pubblico.

Nello Scenario 3, infine, abbiamo analizzato gli effetti di medio periodo dell'implementazione dell'intero pacchetto di misure di politiche economiche relative alla ZES, così come prospettato dalla Giunta Regionale. In particolare, abbiamo simulato gli effetti complessivi di: un aumento, lungo il triennio, della spesa pubblica (+830 Mil.), accompagnato da un graduale azzeramento dell'aliquota media sui profitti e del tasso d'interesse sui prestiti alle imprese (nell'arco di due esercizi), e da un aumento del livello delle esportazioni (+1,5 Mld.).

In questo caso possiamo apprezzare invece come solo un piano di vera e propria *politica industriale* di ampio respiro – che lega l'intervento pubblico diretto ad agevolazioni per il settore privato – rappresenti l'unica, vera, alternativa all'attuale situazione di generale stagnazione per rilanciare il volano dell'economia. In un tessuto produttivo come quello Campano, che sebbene più economicamente *vivace* di altre regioni del Mezzogiorno presenta ancora forti criticità, a mancare di più sono infatti le *infrastrutture* – che continuano a rappresentare il più grande attrattore di capitali, sia nazionali che internazionali.

Appendice

1. Note sulla base dati e contabilità dei CET

L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) rilascia i dati annuali – a prezzi correnti, costanti e dell'anno precedente – per i Conti Economici Territoriali delle Regioni italiane, ed i dati a prezzi correnti relativi ai redditi delle famiglie ed alle componenti della domanda aggregata, disponibili dal 1995 al 2017. Dal lato dei Redditi, quindi, il PIL è dato dalla somma di Salari, Profitti e Tasse al netto dei sussidi alla produzione (1). Dal lato della domanda, invece, il PIL è dato dalla somma di Consumi (“di famiglie e istituzioni al servizio delle famiglie” e del “Settore Pubblico”), Investimenti (di “imprese” e “settore Pubblico”, Scorte e Importazioni Nette (2). Infine, dal lato della Produzione (3), il PIL è uguale alla somma del Valore Aggiunto e delle tasse Indirette nette.

$$GDP = W + P + NETTAX \quad (X1)$$

$$GDP = C + GFCF + DINV - NM \quad (X2)$$

$$GDP = VA + NINDT \quad (X3)$$

L'ISTAT pubblica anche i dati – con la decomposizione settoriale ATECO – relativi ai Salari (dati dalla somma di retribuzioni lorde e contributi a carico dei datori di lavoro, X4), agli Investimenti ed al valore Aggiunto.

$$W_i = \sum_{i,j} W_{ij}^{WX} + \sum_{i,j} W_{ij}^{WYZ} \quad (X4)$$

$$GFCF_i = \sum GFCF_{ij} \quad (X5)$$

$$VA_i = \sum VA_{ij} \quad (X6)$$

Dove i =regione e j =settore ATECO.

La decomposizione settoriale (per i maggiori aggregati) è riportata nella Tavola I, che riporta l'ultimo dato disponibile (2016) per il Valore Aggiunto, gli Investimenti ed i Salari pagati per settore, in milioni di euro a prezzi correnti

Settore	Italia		Campania		Italia		Campania		Italia		Campania	
	Valore Aggiunto	%	Valore Aggiunto	%	Investimenti	%	Investimenti	%	Salari	%	Salari	%
Totale attività economiche	1517530.6		93436.3		290116.7		15744.3		668994		41709.6	
- Agricoltura, silvicoltura e pesca	31802.6	2%	2211.2	2%	9092.8	3%	340.7	2%	8947.9	1%	600.4	1%
- Industria	291683.7	19%	11840.4	13%	75345.2	26%	2416.5	15%	153251.8	23%	6438.8	15%
- Costruzioni	71955.3	5%	5104.8	5%	6457.4	2%	295.9	2%	31055.5	5%	2331.5	6%
- Servizi	1122089.1	74%	74279.8	79%	199221.3	69%	12691.2	81%	475738.8	71%	32338.9	78%
-- Settore Pubblico	252399.7	17%	21317.4	23%	30221.2	10%	2527.1	16%	179966	27%	15799.7	38%
---- amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria	99322.6	7%	8255.7	9%	21245.4	7%	1959	12%	66682.1	10%	5862.2	14%
---- istruzione	63006.2	4%	6590.7	7%	2800.9	1%	228.7	1%	55389	8%	5941.6	14%
---- sanità e assistenza sociale	90070.9	6%	6471.1	7%	6175	2%	339.3	2%	57894.9	9%	3995.9	10%

Tavola I – Decomposizione settoriale ATECO (2016).

ed in percentuale dell'aggregato di riferimento. Si nota inoltre come sia possibile scorporare dal settore "Servizi" (il cui peso nel sistema economico è pressoché del 70% per tutte le voci) la quota spettante al Settore Pubblico, il cui dato totale viene ulteriormente suddiviso tra "Amministrazione Pubblica e Difesa, assicurazione sociale obbligatoria", "Istruzione" e "Sanità".

I consumi totali (X7) sono invece suddivisi tra le spese delle Famiglie – in "beni durevoli", "beni non-durevoli" e "servizi" (X8) – delle istituzioni non-profit al servizio delle famiglie e del Settore Pubblico – a loro volta suddivise tra le varie componenti (X9). La Tavola II riporta l'ultimo dato disponibile (2016) per l'Italia e la Campania.

$$C_i = C_{++,i} + C_{np,i} + C_{ov,i} \quad (X7)$$

$$C_{++,i} = C_{++,i}^d + C_{++,i}^{nd} + C_i^s \quad (X8)$$

$$C_{ov,i,k} = \sum C_{ov,i,k} \quad (X9)$$

Dove i =regione e k =voce di Spesa.

Possiamo infine calcolare tutte le variabili "per capita", suddividendo la variabile di interesse per la popolazione regionale.

	Italia			Campania		
	Mil. euro	% Spesa Pubblica	% PIL	Mil. euro	% Spesa Pubblica	% PIL
PIL	1689747.6			103988.4		
Spesa totale della pubblica amministrazione	312742			28433.9		
- Servizi generali delle amministrazioni pubbliche	37180.8	11.9%	2.2%	3180.7	11.2%	3.1%
- Difesa	21614.6	6.9%	1.3%	2085.2	7.3%	2.0%
- Ordine pubblico e sicurezza	29710.3	9.5%	1.8%	2872.9	10.1%	2.8%
- Affari economici	22243.7	7.1%	1.3%	1135.1	4.0%	1.1%
- Protezione dell'ambiente	4995.5	1.6%	0.3%	598.9	2.1%	0.6%
- Abitazioni e assetto del territorio	8281.4	2.6%	0.5%	820.9	2.9%	0.8%
- Sanità	110476.7	35.3%	6.5%	10122.2	35.6%	9.7%
- Attività ricreative, culturali e di culto	6655.7	2.1%	0.4%	498	1.8%	0.5%
- Istruzione	57207.2	18.3%	3.4%	6270.5	22.1%	6.0%
- Protezione sociale	14376.1	4.6%	0.9%	849.5	3.0%	0.8%

Tavola II – Spesa della Pubblica Amministrazione e componenti (2016).

Come abbiamo già detto, il livello di dettaglio disponibile per i dati territoriali è decisamente minore rispetto alle stesse variabili di interesse per l'intera economia. Questo avviene per una serie di motivi. Prendiamo il caso delle esportazioni e delle importazioni. Mentre l'Agenzia per il Commercio registra tutte le merci che varcano i confini regionali, non è possibile scorporare dai dati COEWEB e ISTAT la quota relativa alle altre regioni italiane da quella del resto del mondo. Pertanto, nei conti del PIL regionale prodotti dall'ISTAT, non compaiono separatamente esportazioni e importazioni, ma abbiamo invece il solo dato per le importazioni nette (totali), come si evince dall'equazione (X2).

Al fine di avere una rappresentazione più chiara dei flussi commerciali è quindi necessario scomporre le serie per le importazioni e le esportazioni di merci tra i flussi provenienti da/verso l'estero da quelli provenienti da altre regioni italiane. Dal database COEWEB disponiamo dei dati per le importazioni e le esportazioni da/verso l'estero – che denotiamo IMP_1 ed EXP_1 - mentre da ISTAT abbiamo, come detto, il dato per le importazioni nette totali ($NETIMP$). Queste sono la somma della bilancia commerciale con il resto del mondo e con le altre regioni italiane. Possiamo quindi calcolare le importazioni nette da altre regioni ($NETIMP_{ar}$) come la differenza tra le importazioni nette totali e il commercio netto (in entrata) con il Resto del Mondo.

$$NETIMP = NETIMP_1 + NETIMP_{ar} \quad (X10)$$

$$NETIMP_{ar} = NETIMP - IMP_1 + EXP_1 \quad (X11)$$

Dalla Figura I.1 si nota come il pesante disavanzo commerciale della Campania (11% del PIL) sia in gran parte dovuto al deficit nei confronti del Centro-Nord (8,8% del PIL), mentre il deficit in bilancia dei pagamenti verso l'estero è decisamente più contenuto (2,2% del PIL).

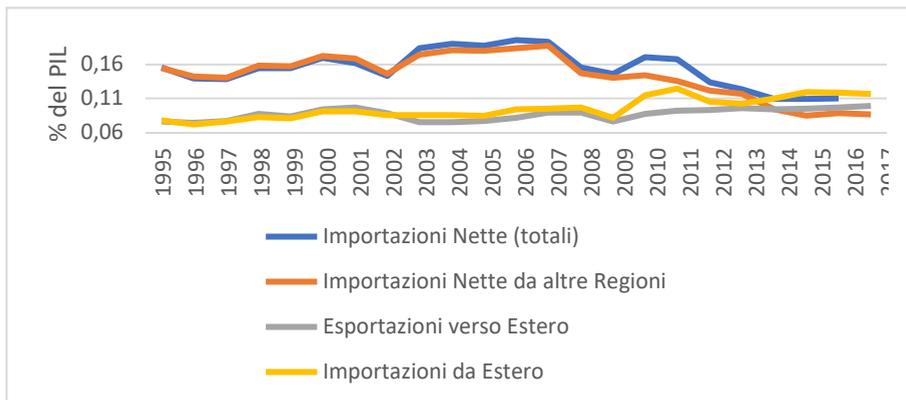


Figura I.1 – Commercio con l'Estero.

Note: Importazioni ed esportazioni da/verso il Resto del Mondo (COEWEB), Importazioni nette totali (CET-ISTAT) ed Importazioni nette da altre regioni, in percentuale del PIL.

Fonte: Elaborazioni proprie.

L'ultimo database disponibile dai CET riguarda il Conto del Reddito Disponibile delle Famiglie (CRDF) – che copre la generazione e la distribuzione del reddito primario e secondario.

Partendo dalla Produzione, il Valore Aggiunto Lordo è dato dalla somma del VA netto e dei costi di ammortamento (X12). Segue il Conto della Generazione dei Redditi. I redditi da Produzione sono dati dalla somma del Valore Aggiunto lordo e dei sussidi alla produzione (X13), dai quali si sottraggono i salari pagati (dati dalla somma di Salari e spese accessorie, X14). Per giungere ai redditi misti, quindi, si sottraggono infine le Tasse sulla Produzione e le Importazioni (X15).

$$GVA_i = NVA_i + AMM_i \quad (X12)$$

$$YPROD_i = GVA_i + SUBS_i \quad (X13)$$

$$WAGP_i = GWAGP_i + CONWAGP_i \quad (X14)$$

$$MIXY_i = YPROD_i - WAGP_i - PRODTAX_i \quad (X15)$$

Si passa successivamente al Conto della Distribuzione dei Redditi, dati dalla somma di redditi misti e redditi primari ricevuti, al netto dei redditi da capitale in uscita (X16). Come per i Conti Non-Finanziari dei settori istituzionali, anche nelle serie regionali troviamo i dettagli relativi alle entrate e uscite nei redditi da capitali – interessi, dividendi, rendite ed altri trasferimenti. Questi giocano un ruolo importante nei modelli SFC e nelle simulazioni dinamiche, in quanto collegano le scelte di investimento nei diversi asset finanziari ai flussi di reddito che questi generano.

I Redditi Primari ricevuti dalle famiglie (X18) sono dati dalla somma di Salari ricevuti – suddivisi a loro volta tra salari lordi e costi accessori – e redditi da capitale – che sono invece dati dalla somma di “interessi”, “profitti distribuiti” (“dividendi”, “redditi reinvestiti” e “altro”), “trasferimenti” (“tecnici” ed “altro”) e rendite.

$$YP_i = MIXY_i + YPR_i - KYP_i \quad (X17)$$

$$YPR_i = WAGR_i + KYR_i \quad (X18)$$

$$WAGR_i = GWAGR_i + CONWAGR_i \quad (X19)$$

$$KYR_i = INTR_i + DIV1R_i + DIV2R_i + DIV3R_i + TRKR_i + OTRKR_i + RENTR_i \quad (X20)$$

$$KYP_i = INTP_i + DIV1P_i + DIV2P_i + DIV3P_i + TRKP_i + OTRKP_i + RENTP_i \quad (X21)$$

Infine, il Conto della distribuzione dei Redditi Secondari. Per giungere ai Redditi Disponibili delle famiglie (X22), bisogna aggiungere e sottrarre i Redditi Secondari ricevuti e pagati. I primi sono dati dalla somma di “contributi

sociali”, “altri contributi sociali” ed “altri trasferimenti correnti” (X23), mentre ai secondi vengono aggiunte anche le tasse sui redditi (X24).

$$YD_i = YP_i + SYR_i - SYP_i \quad (X22)$$

$$SYR_i = NSCR_i + OSCR_i + OCTR_i \quad (X23)$$

$$SYP_i = YTAXP_i + NSCP_i + OSCP_i + OCTP_i \quad (X24)$$

Allegato 1

Insediamiento ed avvio di attività economiche nelle aree ZES della Regione Campania: una ricerca-intervento

di Rocco Agrifoglio, Luigi Moschera, Riccardo Staffa
Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

1. Apprendimento organizzativo e ricerca-intervento

L'apprendimento organizzativo può essere definito come un processo che consente agli individui, ai gruppi e alle organizzazioni di rispondere alle sfide connesse alla evoluzione del loro contesto (esterno ed interno) modificando le prassi adottate in precedenza (Argyris & Schon, 1978). Si tratta dunque di un processo che investe la dimensione sociale dell'azienda e che si connota per la capacità dell'attore organizzativo di acquisire e utilizzare le conoscenze necessarie per il miglioramento della situazione attuale. Punto di partenza per l'analisi e la comprensione dell'apprendimento organizzativo è la concezione dell'organizzazione come una forma di agire sociale -processo di azioni e decisioni- in cui l'attore organizzativo agisce secondo razionalità intenzionale e limitata ai risultati considerati soddisfacenti (Albano et al., 2011; H. A. Simon, 1991). Tale concezione considera l'organizzazione come "attività dell'organizzare", cioè un processo di decisioni e azioni guidate da razionalità limitata (Maggi, 1995; Simon, 1957; Thompson, 1967).

Il processo organizzativo può essere analizzato sulla base di tre livelli: (a) istituzionale, che riguarda le scelte circa la definizione degli obiettivi; (b) tecnico, che concerne le conoscenze da utilizzare per perseguire gli obiettivi; (c) strutturale, ovvero il coordinamento ed il controllo delle risorse e delle attività (Maggi, 1995). Quest'ultima rappresenta il piano elettivo della teoria organizzativa che, in quanto tale, fa riferimento alla "conoscenza organizzativa che si manifesta come capacità del processo di auto-regolarsi in maniera congruente con gli obiettivi attesi e le conoscenze tecniche disponibili" [3, p. 135]. Il cambiamento organizzativo diviene così oggetto di discussione e valutazione in azienda favorendo l'adozione di scelte finalizzate al miglioramento dello *status quo*. Ne discende, dunque, la possibilità di concepire l'apprendimento organizzativo come lo sviluppo della conoscenza organizzativa, ossia lo sviluppo della capacità di regolazione del cambiamento organizzativo (Fabbri, 2003).

La regolazione del cambiamento organizzativo nelle organizzazioni può avvenire attraverso diverse tecniche/modelli, sviluppati in letteratura, tra cui la ricerca-intervento (definita anche ricerca-azione o, in inglese, *Action Research*) che riveste un ruolo fondamentale nella spiegazione dei processi orga-

nizzativi e nella promozione dell'azione sociale. La ricerca-intervento è un modello di ricerca sviluppato da Kurt Lewin che analizza il cambiamento organizzativo con l'obiettivo di comprenderne i processi sottesi (ricerca) ed individuare soluzioni tese al loro miglioramento (intervento) (Lewin, 2005). Si caratterizza per la presenza di due fasi. Da un lato la comprensione e spiegazione di un fenomeno (fase della ricerca), dall'altro l'individuazione ed implementazione di soluzioni (fase dell'intervento). L'utilizzo di tale modello presuppone che un ricercatore non si limiti ad indagare per sapere, ma, siccome la ricerca sarà finalizzata all'azione, i suoi sforzi saranno incentrati alla risoluzione del problema. Secondo Lewin, infatti, "nessuna azione è senza ricerca e nessuna ricerca è senza azione" (Lewin, 2005). Rispetto alla ricerca convenzionale che si pone l'obiettivo di comprendere un fenomeno (diagnosi), la ricerca-intervento è finalizzata alla modifica di una situazione. Ne discende, dunque, che la comprensione del problema è una condizione essenziale per l'individuazione e l'implementazione di azioni risolutive.

Il caso che segue illustra una ricerca condotta da un gruppo di lavoro del Dipartimento di Studi Aziendali ed Economici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", istituito nell'ambito del Progetto "Aree di crisi, ZES e piano del lavoro in Campania" e composto da Luigi Moschera (Responsabile Scientifico di Ateneo del Progetto di ricerca), Rocco Agrifoglio (Professore associato di Organizzazione Aziendale) e Riccardo Staffa (Borsista). La ricerca nasce su richiesta dell'Assessorato Ricerca-Attività Produttive della Regione Campania in risposta all'accresciuta esigenza di semplificazione e omogeneizzazione delle procedure di insediamento nelle Zone Economiche Speciali (ZES) della Regione Campania. Obiettivo del gruppo di lavoro, che nello svolgimento delle attività di ricerca è stato supportato dalla dott.ssa Daniela Michelino, Direzione Generale per lo Sviluppo Economico e le Attività Produttive della regione Campania, è stato quello di comprendere ed analizzare il processo di insediamento e avvio di una attività economica all'interno di aree industriali in Campania al fine di proporre azioni migliorative per gli attori coinvolti nel suddetto processo.

Nel proseguo del lavoro sarà illustrata la ricerca condotta (par. 2), la metodologia utilizzata (par. 3) ed i risultati raggiunti (par. 4).

2. La ricerca

Come evidenziato in precedenza la ricerca è nata in risposta all'esigenza della Regione Campania di risolvere alcune criticità comuni ai Consorzi ASI regionali coinvolti nell'attivazione della ZES. Ai fini della efficace attuazione degli obiettivi del Piano Strategico per le ZES, la definizione di un efficiente processo di gestione delle procedure di nuovo insediamento (incluse le modifiche/variazioni di quelli esistenti) costituisce un passaggio essenziale per assicurare

l'insediamento e la piena operatività delle aziende presenti nella ZES, nonché la promozione sistematica dell'area verso i potenziali investitori.

L'importanza della formalizzazione e della standardizzazione delle procedure (e della modulistica a queste connesse) è esplicitamente richiamata dall'Art. 3-ter (Semplificazioni per le zone economiche speciali – ZES e per le zone logistiche semplificate – ZLS) della Legge 11 febbraio 2019 n. 12 che, oltre alla previsione di tempi più brevi e procedure semplificate, stabilisce che il Comitato di Indirizzo della ZES deve garantire il raccordo tra gli Sportelli Unici interessati dall'area. Nello specifico, si rileva che “lo sportello unico è disponibile in formato digitale, in almeno una lingua diversa dall'italiano, ed è organizzato sulla base di moduli e formulari standardizzati per la presentazione dell'istanza nei quali è indicata, in particolare, la presenza di eventuali vincoli ambientali e urbanistico-paesaggistici nonché di eventuali termini di conclusione del procedimento”.

Su questa linea la Giunta Regionale della Campania, nella consapevolezza della necessità di guardare alle aree ZES come un ambito unitario e considerato che una consistente parte delle suddette aree rientra nella perimetrazione di quelle affidate ai Consorzi ASI (nelle loro articolazioni provinciali), nella Legge annuale di semplificazione n.16 del 7 agosto 2019 ha apportato modifiche ed integrazioni alla L.R. n.19/2013 di disciplina dei Consorzi di Sviluppo Industriale, dirette a garantire l'omogeneità delle attività consortili sull'intero territorio regionale, anche attraverso l'istituzione del Comitato di coordinamento delle attività dei Consorzi ASI chiamato, tra gli altri compiti, a definire, nel breve termine, uno schema di regolamento che impegna i singoli Consorzi a rendere omogenee le azioni e ad armonizzare le singole gestioni, con particolare riguardo alla gestione economica.

Nell'ambito della omogeneizzazione delle attività consortili - oltre ai criteri di gestione dei servizi e delle infrastrutture nelle diverse aree - ai fini dell'auspicata attrazione di investimenti conseguenti all'istituzione delle ZES (anche ai fini del rispetto del dettato del D.L. 91/2017), risulta estremamente rilevante il processo connesso alle richieste di insediamento, le procedure a questo collegate, nonché la definizione di tempi e modalità di esecuzione delle stesse.

L'avvio di un'attività imprenditoriale non termina con l'assegnazione di un immobile o con l'insediamento produttivo di un'azienda all'interno di una area industriale (Consorzio ASI), ma dipende anche dal rilascio di permessi e/o autorizzazioni da parte di altri soggetti pubblici coinvolti (Comuni, VVFF, ASL, ecc.). L'obiettivo della ricerca è stato, pertanto, quello di analizzare l'intero processo di insediamento e avvio di una attività economica all'interno delle diverse aree industriali campane al fine di comprenderne il funzionamento e individuare, laddove presenti, eventuali criticità.

La ricerca condotta ha consentito di evidenziare una rilevante disomogeneità tra i diversi Consorzi in relazione alla gestione e restituzione delle infor-

mazioni sulle aree, alla disponibilità della documentazione necessaria alle istanze di insediamento ed alla formalizzazione delle procedure a questo connesse. Con l'obiettivo di omogeneizzare le attività consortili in tema di insediamento delle attività produttive, su proposta dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", è stato istituito un tavolo tecnico di taglio fortemente operativo per accelerare il confronto sulle procedure nonché definire modalità comuni di gestione dei processi di insediamento, a partire dalla verifica dell'esistenza e delle caratteristiche delle aree esistenti e disponibili fino a giungere alla stesura di un regolamento unitario e condiviso⁸⁰.

3. Metodologia della ricerca

La ricerca si è basata su una metodologia di indagine qualitativa che ha previsto la raccolta di dati primari e secondari attraverso (a) la consultazione di fonti documentali digitali, presenti sui siti web, o cartacei, resi disponibili dalla Regione Campania e/o dai soggetti intervistati, (b) la conduzione di interviste semi-strutturate con i referenti amministrativi dei cinque Consorzi ASI.

Lo strumento utilizzato per la raccolta dei dati è stata una scheda di rilevazione, sviluppata in collaborazione con la Regione Campania e testata attraverso un'intervista preliminare con i referenti di uno dei cinque Consorzi ASI regionali.

La ricerca si è articolata in diverse fasi. La prima (*fase esplorativa*) è stata finalizzata alla raccolta di fonti documentali e alla stesura della scheda preliminare per la rilevazione dei dati. Tale scheda è stata utilizzata per la conduzione di una intervista preliminare con i referenti di un Consorzio ASI, individuato in collaborazione con la Regione Campania.

La seconda fase (di impostazione) è stata finalizzata all'identificazione degli obiettivi di dettaglio e alla strutturazione di una scheda definitiva per la rilevazione. La scheda di rilevazione utilizzata per le interviste è riportata in Tavola A.1.

La terza fase (di rilevazione) è consistita in una fase di indagine sul campo che ha previsto la raccolta di dati ed informazioni attraverso la conduzione di interviste semi-strutturate con i referenti dei cinque Consorzi ASI regionali. Ad onor del vero occorre evidenziare che la fase di rilevazione prevedeva la

⁸⁰ Si ringraziamo i seguenti componenti del tavolo tecnico di lavoro che hanno contribuito fattivamente alla stesura delle Linee Guida per la definizione del Regolamento per l'insediamento di iniziative imprenditoriali negli agglomerati dei Consorzi ASI della Regione Campania: Mario Famiglietti e Giuseppe Tolino (ASI Avelino); Giovanni Feroce, Gennaro Rapuano e Simona Stefanizzi (ASI Benevento); Nicola Vitelli (ASI Caserta); Danila Fusco, Raffaella Rega, Marilena Sena (ASI Napoli); Paolo Farnetano, Domenico Leone e Angelo Mascolo (ASI Salerno). Si ringraziano, altresì, Valeria De Gennaro, Luigi De Mela e Daniela Michelino (Regione Campania), Gennaro Di Vincenzo (Meridiana), nonché i Presidenti e i Direttori dei cinque Consorzi ASI.

conduzione di interviste presso le aziende già operanti al fine di evidenziare eventuali criticità nel processo di insediamento ed avvio di una attività economica. Essendo tale attività in corso di espletamento i risultati di tale attività non saranno contemplati nel presente contributo.

L'ultima fase (analisi e condivisione dei risultati) ha visto l'analisi dei dati raccolti e la stesura di un report condiviso, in diversi momenti, sia con la Regione Campania, sia con i diversi Consorzi ASI regionali.

Tra i diversi risultati raggiunti degno di nota è la creazione del succitato tavolo tecnico - costituito da alcuni referenti selezionati nei cinque Consorzi ASI regionali, da un referente dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" che ha svolto la funzione di "facilitatore" e da alcuni rappresentanti dell'Assessorato Ricerca-Attività Produttive della Regione Campania - con l'obiettivo di semplificare ed omogeneizzare le procedure di insediamento dei Consorzi ASI regionali.

Dimensione 1: aspetti organizzativi	Organigramma Mansionario Posizioni organizzative/competenze per posizione Organico (personale amministrativo) Carta dei servizi
Dimensione 2: procedure	Acquisizione modulistica Modulistica business plan Manuale delle procedure Procedure più rilevanti/individuazione best practices Procedure più efficienti Procedure per investimenti Tempi medi risoluzione procedimenti Costo medio risoluzione procedimenti Aree miglioramento procedure esistenti
Dimensione 3: insediati	Numero e caratteristiche soggetti insediati settori attività ATECO Occupati (ad esempio: numerosità, m/f, età media) Fatturato insediati Investimenti Incentivi e agevolazioni fiscali Trend in atto Numero e caratteristiche delle aree di insediamento (ad esempio: lotti occupati e non occupati; costo delle aree; richieste insediamento nell'ultimo triennio)
Dimensione 4: relazioni con soggetti controllati e/o collegati	Società controllate e/ partecipate Servizi esternalizzati Servizi comuni (ad esempio: manutenzione strade, ecc.)
Dimensioni 5: disclosure ed accesso telematico alle informazioni	Fornitura di procedure amministrative online Fornitura di informazioni relative a incentivi per le imprese Altre informazioni presenti sul sito consorzio ASI

Tavola A.1 – Scheda di rilevazione.

Fonte: *Ns. elaborazione.*

4. Risultati della ricerca

La conduzione delle interviste e la consultazione dei portali web istituzionali dei Consorzi ASI ha consentito la raccolta di dati, primari e secondari, ed informazioni che sono stati analizzati sulla base di tre *driver*:

- 1) presenza di dati ed informazioni sulle aree disponibili e sui relativi costi, sul procedimento di insediamento ed accessibilità/disponibilità della modulistica;
- 2) trasparenza e formalizzazione delle procedure di insediamento, inclusi i tempi di esecuzione delle attività;
- 3) esistenza/disponibilità dei regolamenti/piani urbanistici e loro omogeneità.

Di seguito si presentano i risultati della ricerca, con particolare riferimento sia alla fase di analisi, sia alla fase di intervento. Nello specifico, il paragrafo è strutturato in due parti: (a) analisi dei dati e delle informazioni disponibili attraverso i tre *driver* utilizzati ed illustrazione dei risultati ottenuti; (b) illustrazione dei risultati ottenuti dal tavolo tecnico di lavoro per l'omogeneizzazione delle procedure di insediamento.

Presenza di dati ed informazioni sulle aree disponibili e sui relativi costi, sul procedimento di insediamento ed accessibilità/disponibilità della modulistica

In riferimento alle informazioni sull'esistenza e sulle caratteristiche di eventuali aree disponibili (che costituisce il primo step del processo di insediamento da parte di eventuali soggetti interessati), le ASI presentano situazioni abbastanza diversificate. In relazione a questo aspetto, va comunque evidenziato che la Regione Campania ha già avviato un'azione volta ad uniformare il quadro informativo, attraverso la richiesta formale ai Consorzi (ed ai Comuni in cui ricadono aree rientranti nella ZES) di informazioni relative a:

- inquadramento urbanistico dell'area - stralcio strumento attuativo vigente;
- individuazione planimetrica delle aree, pubbliche o private;
- dotazione infrastrutturale dell'area;
- dotazione infrastrutturale logistica di collegamento alle aree portuali, agli interporti e alle piattaforme logistiche;
- numero e tipologia delle imprese localizzate;
- specializzazione settoriale.

La richiesta di informazioni si estende anche all'individuazione dei lotti e/o edifici disponibili, finalizzata a identificare la mappatura delle opportunità per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi.

A supporto di tale richiesta sono stati inoltre predisposti dei "file standard" (in adeguato formato) che andranno caricati su una piattaforma dedicata, consultabile e interattiva.

Ciò premesso, per quanto riguarda specificamente i Consorzi ASI, è evidente che tutti conducono un'azione di monitoraggio delle aree, al fine di avere un quadro aggiornato dello stato delle stesse, anche in relazione alla presenza di aree disponibili per eventuali insediamenti, ex-novo o in subentro, in ragione del fatto che siano o meno "libere" (ossia senza alcun insediamento preesistente) o prontamente disponibili (intendendo per tali aree che presentano insediamenti preesistenti, ma attualmente dismesse e tra queste quali siano le aree per le quali i proprietari abbiano in corso azioni finalizzate al loro trasferimento, a titolo di proprietà o di locazione) o quelle per le quali siano possibili o siano stati attivati procedimenti di esproprio.

Le suddette informazioni, che sono quasi sempre nella concreta disponibilità dei singoli Consorzi, tuttavia, nella maggior parte dei casi non sono restituite all'esterno, ma fornite solo a seguito di preventivo contatto e specifica richiesta da parte di eventuali soggetti interessati.

Le stesse informazioni, quando rese disponibili on-line, sono fornite in maniera molto differenziata, con livelli di approfondimento molto diversi tra loro, spaziando dalla semplice identificazione su 'Google Maps', fino alla disponibilità di informazioni più dettagliate in relazione al numero ed alle caratteristiche di massima dei lotti (o unità immobiliari) esistenti/disponibili; talvolta, nell'ambito del medesimo Consorzio le stesse schede che contengono informazioni più specifiche presentano livelli informativi differenziati.

Per quanto concerne le informazioni relative al procedimento di insediamento, come evidenziato di seguito, si è rilevato che non tutti i Consorzi si sono dotati di un procedimento formalizzato di gestione e valutazione delle istanze di insediamento. Di conseguenza, anche la disponibilità di tali informazioni è limitata ai soli Consorzi che hanno definito una procedura formale. Anche la modulistica necessaria alla formulazione delle istanze, nella maggior parte dei casi, non è disponibile on-line, ma va richiesta.

Per quanto riguarda i costi delle aree e/o gli oneri della procedura, vale quanto espresso in relazione alle informazioni sulle aree. Prevalentemente gli stessi sono disponibili solo a seguito del contatto diretto con gli uffici del singolo Consorzio.

È evidente che la ridotta disponibilità di informazioni sulle aree, sul procedimento e la mancata disponibilità della modulistica determina dei limiti alla "promuovibilità" delle aree verso potenziali investitori, mentre la i diversi approcci adottati dai diversi Consorzi tendono a generare confusione.

La Tavola A.2 sintetizza la situazione dei diversi Consorzi (AV=Avellino; BN=Benevento; CE=Caserta; NA=Napoli; SA=Salerno) in riferimento agli ambiti informativi richiamati in precedenza.

<i>Ambiti informativi</i>	<i>Consorzio ASI</i>				
	<i>AV</i>	<i>BN</i>	<i>CE</i>	<i>NA</i>	<i>SA</i>
Identificazione degli agglomerati e info generali – on-line	X	X	X	X	X
Individuazioni e informazione sulle aree disponibili – on-line	X				
Individuazione aree disponibili sulle aree disponibili – schede interne	X	X	X	X	
Informazioni sul procedimento – on-line	X*	X	X	X	X
Informazioni sui costi di istruttoria – on-line	X	X	X		X
Disponibilità della modulistica – on-line				X	X

* Parziale; relative solo agli insediamenti plurimi.

Tavola A.2 – *Gli ambiti informativi dei Consorzi ASI.*

Fonte: Ns. Elaborazione.

Si sottolinea che in quasi tutti i casi, anche se disponibili, i documenti e informazioni indicati sono collocati in diverse sezioni del sito web del singolo Consorzio, rendendo complessa la loro reperibilità.

Fermo restando quanto già avviato dalla Regione Campania in relazione ai dati relativi alle aree, in un'ottica di integrabilità dell'azione in corso, si è pervenuti all'individuazione dei seguenti possibili interventi (azioni):

- a) definizione di una specifica area/pagina web nella quale riportare sistematicamente tutte le informazioni ed i documenti richiamati;
- b) definizione di un modello standard di scheda dei singoli agglomerati contenente, oltre all'inquadramento territoriale e ad informazioni di carattere generale, l'identificazione delle singole aree (anche grafica), le loro caratteristiche, i costi ed una serie di informazioni chiave per l'eventuale valutazione di opportunità per l'attivazione di una istanza di insediamento. La scheda dovrebbe raccogliere sia le aree nella disponibilità del Consorzio che quelle da sottoporre ad esproprio, nonché quelle immesse sul mercato dai proprietari delle stesse a seguito dell'attivazione di processi di dismissione o nel caso in cui questa sia già avvenuta;
- c) disponibilità di informazioni chiare sul procedimento di insediamento e sulle modalità di presentazione delle istanze, inclusi gli oneri istruttori;
- d) standardizzazione della modulistica necessaria e sua disponibilità on-line.

Trasparenza e formalizzazione delle procedure di insediamento

Nell'ambito di un più generale processo di formalizzazione delle procedure operative – a garanzia della corretta esecuzione delle stesse, nelle modalità e nei tempi – alcuni tra i Consorzi ASI della Campania si sono indirizzati verso la definizione di regolamenti che risultano maggiormente articolati e puntuali, coerentemente con quanto previsto dai principi generali di trasparenza, imparzialità e certezza che caratterizzano l'azione dei soggetti pubblici.

In relazione ai tempi di istruttoria delle istanze per il rilascio dell'autorizzazione all'insediamento occorre precisare che gli stessi dipendono dalla completezza e dalla correttezza della documentazione presentata dai richiedenti. Inoltre, occorre precisare che l'autorizzazione all'insediamento (fermi restando gli obblighi dei richiedenti nei confronti del Consorzio; quali, ad esempio, il pagamento degli oneri istruttori o, piuttosto, del valore dell'area/immobile da acquisire) è solo un atto preliminare rispetto all'insediamento effettivo, che dipende da una significativa quantità di adempimenti, pareri ed autorizzazioni (in funzione delle caratteristiche dell'insediamento da realizzare) nei quali il Consorzio non svolge alcun ruolo, se non quello, al limite, di ricercare modalità di semplificazione di questi procedimenti attraverso la stipula di accordi specifici con i soggetti terzi coinvolti nel processo (Comuni, VVFF, ASL, ecc.).

Allo stesso tempo, i tempi di istruttoria delle istanze risultano fortemente influenzati dalla concreta ed immediata disponibilità, o meno, delle aree o degli immobili. Ben diversi sono i tempi ipotizzabili per il rilascio di una autorizzazione (con eventuale contestuale cessione del bene) di un'area/immobile che è nella piena disponibilità del Consorzio o anche del richiedente (con un contratto preliminare di acquisto o locazione), rispetto a quelli connessi ad un'area/immobile da sottoporre ad esproprio, il cui iter è complesso - sia in termini procedurali che economici - e di incerta durata. In questo caso, l'eventuale formalizzazione di una procedura e dei relativi tempi può essere definita in modo da prendere in considerazione le sole fasi di stretta responsabilità/competenza dei Consorzi, non potendo questi prevedere in alcun modo l'evolversi della procedura di esproprio, che molti Consorzi individuano come una delle attività più difficili da gestire, in ragione delle norme e dei procedimenti che la regolano.

In generale, va comunque evidenziato che i tempi di istruttoria, per quanto variabili, appaiono abbastanza ragionevoli. Dai documenti forniti (ferma restando la necessità di confrontarsi con le imprese insediate, in modo da rilevare anche il punto di vista e la valutazione dei richiedenti), infatti, il tempo medio per il rilascio dell'autorizzazione all'insediamento parrebbe attestarsi entro i 30 giorni e, in alcuni casi, si è provveduto in tempi molto più ridotti (anche 7 gg.).

Infine, si rileva che i regolamenti esistenti nei diversi Consorzi ASI, sebbene siano sostanzialmente ispirati ai medesimi criteri normativi, non risultano omogenei nella struttura e nella loro articolazione e, a volte, non sono facilmente accessibili all'interno dei siti web.

Alla luce di quanto illustrato in precedenza, si è pervenuti all'individuazione dei seguenti possibili interventi (azioni):

- a) analisi puntuale dei regolamenti esistenti e contestuale istituzione di un tavolo tecnico di lavoro che veda la presenza di rappresentanti dei diversi Consorzi al fine di definire, in forma concertata, un modello di regolamento omogeneo;
- b) messa a disposizione del regolamento così definito nell'area destinata a fornire informazioni sulle aree disponibili e sulle procedure di insediamento.

Esistenza/disponibilità dei regolamenti/piani urbanistici e loro omogeneità

La materia delle norme urbanistiche e di pianificazione territoriale è alquanto articolata e complessa e certamente esula dal novero delle competenze del gruppo di lavoro impegnato in questa disamina dei Consorzi ASI. Nonostante ciò, si è inteso fornire alcune considerazioni di carattere generale da rimettere all'attenzione degli Uffici competenti, al fine di verificare la possibilità di operare, anche nell'ambito dei Piani Regolatori dei Consorzi ASI e delle relative Norme di Attuazione, nell'ottica generale di ricerca di omogeneità e standardizzazione che dovrebbe informare l'intera azione di implementazione del Piano Strategico, presentando le aree come un unicum insediativo e di opportunità.

Riprendendo quanto riportato all'art.1 delle Norme Tecniche di Attuazione del P.R.T.C. dell'ASI di Salerno, il Piano Regolatore delle Aree ASI - sovraordinato rispetto ai Piani Comunali - ha efficacia di Piano Territoriale di Coordinamento (art. 5 della legge urbanistica 1150/1942 con specifica considerazione delle attività produttive, con riferimento, per i contenuti, alla Circolare 9/3/61 n. 2356 del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno).

Le Norme Tecniche di Attuazione sono parte integrante del Piano Regolatore Consortile, che individua nei territori Comunali appartenenti all'ASI specifiche aree omogenee da destinare a insediamenti produttivi (Agglomerati Industriali).

Per queste aree il P.T.C. definisce delle norme generali di uso del territorio e formula direttive specifiche aventi carattere vincolante per i singoli Comuni, i quali, entro un anno dalla pubblicazione del P.T.C. devono redigere, se ne siano sprovvisti, oppure adeguare/integrare, se vigenti, i propri strumenti urbanistici generali.

È evidente che nell'idea del Legislatore, all'atto della creazione dei Consorzi ASI, la rilevanza a questi attribuiti non poteva che presupporre una sovra-ordinazione nella pianificazione territoriale che consentisse ai Consorzi di perseguire gli obiettivi di sviluppo industriale loro assegnati.

Nella rilevazione condotta in merito agli strumenti urbanistici ed alle relative norme di attuazione si sono registrate, come già rilevato in altri ambiti, significative differenze non tanto nella sostanza degli stessi, quanto invece nel loro "allineamento". Nello specifico, si è rilevato che mentre la definizione del quadro generale di pianificazione e delle norme attuative è sostanzialmente simile, i diversi strumenti, oltre ad essere piuttosto "datati", sono costruiti e restituiti in forme leggermente diverse tra loro e, pertanto, non favoriscono l'unitarietà dell'azione in un'ottica di carattere regionale.

Sono numerosi i Piani che - seppur non "scaduti", perché lo strumento urbanistico, in quanto tale, non è sottoposto a tale principio - sono stati realizzati numerosi anni addietro e certamente non recepiscono una serie di integrazioni e adeguamenti normativi succedutisi nel tempo, prestando il fianco a contestazioni e ricorsi.

La disponibilità di un Piano unico per tutte le Zone Economiche Speciali - che riguardi pertanto non solo le aree dei Consorzi ASI, ma tutte quelle che rientrano nella perimetrazione ZES - potrebbe costituire un ulteriore strumento di semplificazione della gestione complessiva del Piano e di rilevante importanza per la sua efficace attuazione.

Sebbene sussistano, ovviamente, differenze tra i diversi ambiti territoriali su cui insistono gli agglomerati industriali delle ASI (che, ad esempio, possono essere sottoposti, in ragione delle loro caratteristiche specifiche, a vincoli differenziati: idrogeologici, sismici, ambientali, paesaggistici, archeologici, ecc.), nell'ottica del perseguimento dell'omogeneità, le caratteristiche di massima degli stessi ed i loro obiettivi potrebbero far propendere alla valutazione dell'opportunità (verificata la fattibilità dal punto di vista normativo) di rivedere gli strumenti urbanistici in un'ottica unitaria (una sorta di P.T.C. della ZES), in modo da poter pienamente recepire le modifiche intervenute nella normativa urbanistica ed edilizia (si pensi, ad esempio, alle integrazioni del Testo Unico dell'Edilizia, licenziate a giugno 2019) e disporre di un Piano unico in grado di regolare tutta la ZES.

Tavolo tecnico per l'omogeneizzazione delle procedure di insediamento

Le risultanze delle analisi condotte e gli spunti per la realizzazione di possibili interventi volti a semplificare e razionalizzare le modalità procedurali per l'insediamento negli agglomerati industriali di pertinenza dei Consorzi ASI della Campania, hanno portato, su proposta dell'Università degli Studi

di Napoli “Parthenope”, all’istituzione di tavolo tecnico finalizzato alla definizione di un regolamento unitario e condiviso. La proposta, condivisa dalla Regione Campania, ha inteso, in tal modo, porre in essere una modalità di intervento che consentisse, attraverso una funzione di facilitazione svolta dal gruppo di lavoro dell’Università, il confronto diretto tra i responsabili tecnici dei Consorzi.

L’istituzione del tavolo tecnico ha visto, in prima istanza, il diretto coinvolgimento dei livelli direttivi dei Consorzi ASI. In tal senso, la Regione Campania, in ragione del ruolo di indirizzo e governo del processo istitutivo e regolamentare delle aree ZES della Campania e in ragione degli obblighi normativi di semplificazione, ha stimolato i responsabili della governance dei Consorzi sulla necessità di definire dei criteri unitari per l’insediamento delle iniziative imprenditoriali. Alla prima riunione plenaria, al tavolo tecnico di lavoro hanno partecipato anche i referenti della Regione Campania con lo scopo di definire gli obiettivi e le modalità di conduzione del lavoro.

Da un punto di vista operativo, i lavori del tavolo sono stati organizzati con cadenza fissa e ricorrente, ogni settimana, presso gli uffici dell’Assessorato Attività Produttive della Regione Campania situati al Centro Direzionale di Napoli. I lavori, avviati all’inizio del mese di ottobre del 2019 e conclusi alla fine del mese di febbraio del 2020, hanno visto la realizzazione di 12 incontri di lavoro in plenaria.

Nella definizione delle modalità operative di lavoro si è tenuto conto del fatto che le procedure di insediamento di attività produttive in un’area industriale sono influenzate da un complesso impianto normativo che investe diversi ambiti (urbanistica, edilizia, ambiente, ecc..) cercando di individuare soluzioni che consentissero di fornire chiari indirizzi procedurali, ma che, al tempo stesso, rimandassero alle specifiche normative la definizione degli aspetti attuativi.

I lavori del tavolo si sono articolati in tre fasi.

La prima è stata finalizzata all’individuazione, tra quelli già esistenti, di un modello di regolamento che potesse costituire l’impianto di base per la definizione di quello unitario.

Nella seconda fase, i partecipanti al tavolo sono stati stimolati all’analisi del regolamento “tipo” ed alla definizione di proprie proposte di modifica e/o integrazione dei diversi articoli dello stesso.

La terza fase ha visto, infine, il vero e proprio confronto tra i componenti del tavolo per la definizione della struttura generale del regolamento e delle singole sezioni/articoli, allo scopo di pervenire ad un modello unitario e condiviso.

In tutte le fasi, il ruolo svolto dal gruppo di lavoro dell'Università "Parthenope" è stato quello del "facilitatore", strutturando il gruppo, definendo i tempi di lavoro, guidando la discussione, fissando compiti e responsabilità, verificando lo stato di avanzamento e proponendo spunti di riflessione e di intervento sugli aspetti regolamentari volti, costantemente, alla semplificazione ed alla fluidità del processo di insediamento.

La conduzione delle attività ha messo in luce il significativo valore aggiunto del confronto tra i diversi Consorzi che comunque, sebbene svolgano in via sostanziale le medesime attività, hanno caratteristiche diverse, in relazione all'ambito territoriale di riferimento, al tessuto produttivo ed alle esperienze maturate.

Il risultato del lavoro condotto, affinato al termine delle riunioni di lavoro del tavolo tecnico con il supporto della Regione Campania, è stato la strutturazione delle Linee Guida per la definizione del Regolamento per l'insediamento di iniziative imprenditoriali negli agglomerati dei Consorzi ASI della Regione Campania. Architettura procedurale di fatto estendibile anche ad altri contesti industriali, non necessariamente ricadenti negli agglomerati ASI (ad esempio aree industriali e Piani di Insediamento Produttivo comunali). Le suddette linee guida saranno oggetto di una Delibera di Giunta Regionale, che si innesta nel più generale processo di istituzione ed implementazione delle aree ZES della Campania.

Un ulteriore risultato conseguito ha riguardato le problematiche connesse agli aspetti urbanistici -che influenzano in maniera determinante l'azione dei Consorzi - che dovrebbero essere prese in considerazione nella stesura della nuova legge urbanistica della Regione Campania, che sarà licenziata a breve.

Nel complesso, il lavoro svolto ha messo in evidenza la valenza positiva del confronto "mediato" al fine di favorire un più generale processo di apprendimento e di cambiamento organizzativo che dovrebbe supportare efficacemente la concreta attuazione delle politiche di sviluppo connesse alle aree ZES in una logica di omogeneità della "proposta insediativa" della Regione Campania.

Riferimenti Bibliografici

- AA.VV. (1979). Sovrastrutture e pavimentazioni stradali e aeroportuali – Ed. ESA.
- AA.VV. (1993). Manutenzioni e sicurezza. Monitoraggio delle caratteristiche di aderenza e opportunità della ripetizione annuale delle misure. Riv. Le strade n°1293, Maggio 1993.
- Abdusharipovich, S.S. (2018). “Special Economic Zones as an Engine of Regional Economic Development: the best Practices and Implications for Uzbekistan” *International Journal of Management Science and Business Administration*” Vol.4, Issue 2, Pages 48-55.
- Abonyi, G. et al., (2018). “Modular Training on Management of Special Economic Zones in Lancang-Mekong Countries”; Completion Report, Mekong Institute (MI) KhonKaenTayland.
- ADP (2018). *Il 32% dei lavoratori italiani lotta per essere produttivo sul lavoro*, 16 febbraio 2018, Milano, <https://www.it-adp.com/hr-insight-argomenti-trend/rassegna-stampa/2018/02-16-il-32-dei-lavoratori-italiani-lotta-per-essere-produttivo-sul-lavoro/>.
- Aggarwal, A. (2005). “Performance of Export Processing Zones: A Comparative Analysis of India, Sri Lanka, and Bangladesh”, Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER) Working Paper No. 155.
- Aggarwal, A. (2006). “Special Economic Zones: Revisiting the policy debate”. *Economic and Political Weekly* Vol.41 (43): Pages 4533-4536
- Aggarwal, A. (2007). ‘Impact of Special Economic Zones on Employment, Poverty, and Human Development’, Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER) Working Paper No. 194.
- Agostinacchio, M., R. Bernetti, M. Diomedì (1997). Analisi delle caratteristiche superficiali di aderenza e regolarità delle sovrastrutture stradali urbane mediante definizione di un indice di efficienza globale (I.E.G.) – Atti della giornata di studio a tema: Sicurezza intrinseca delle infrastrutture stradali – Roma 20/21 Febbraio 1997.
- Ahrens, J., Meyer-Baudeck, A. (1995): “Special Economic Zones: Shortcut or Roundabout Way Towards Capitalism?” *Intereconomics*: 87-95.
- Aiello, F. & Pupo, V. (2003). MOMACAL: un modello macroeconomico per valutare l’impatto occupazionale del Por Calabria.
- Akinci, G. & Crittle, J. (2008). *Special Economic Zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development*. Washington DC: The World Bank.

- Albano, R., Fabbri, T. M., & Curzi, Y. (2011). Apprendimento organizzativo e ricerca intervento. L'organizzazione degli individui. *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, 1(1), 131-138.
- Alberici A. (1975). *Analisi dei Bilanci e Previsione delle Insolvenze*, Milano, Isedi.
- Alkon M., (2016) "The Developmental Effects of Special Economic Zones: Evidence from India's States"
- Alkon M., (2018) "Do special economic zones induce developmental spillovers? Evidence from India's states" *Science Direct*; Vol.107, Pages 396-409.
- Almalaurea (2019). XXI Indagine Condizione Occupazionale dei Laureati – Rapporto 2019 Almalaurea https://www.almalaurea.it/sites/almalaurea.it/files/docs/universita/occupazione/occupazione17/almalaurea_occupazione_rapporto2019.pdf
- Altman E.I. (1968). Financial Ratios, Discriminant Analysis and the Prediction of Corporate Bankruptcy, in *Journal of Finance*, September, pp. 589-609.
- Altman E.I. (1983). *Corporate Financial Distress*, New York, Wiley Interscience.
- Altman E.I. (2002). "Revisiting Credit Scoring Models in a Basel 2 Environment", in M. ONG, *Credit Rating: Methodologies, Rationale and Default Risk*, London, London Risk Book.
- Altman E.I., Hartzell J, Peck M. (1995). *Emerging Markets Corporate Bonds: A Scoring System*, New York, Salomon Brothers Inc.
- Ambroziak A.A., Hartwell C.A. (2017). "The impact of investments in special economic zones on regional development: the case of Poland". *Regional Studies* Vol.52:10. Pages 1322-1331.
- Amodeo, D. (1965). *Ragioneria generale delle imprese*, seconda ed. riveduta, Napoli, Giannini.
- Andrei P., Bisaschi A., Fellegara A.M, Pezzani F., Zanichelli V. (1996). *Crisi d'impresa e procedure concorsuali*, Milano, Giuffrè.
- Aniello, V. (2018). "Zone Economiche Speciali e Zone Logistiche Semplificate: Misure per lo sviluppo dei porti ed elementi per una valutazione di impatto". Documento di ricerca, Fondazione nazionale Commercialisti.
- ANPAL (2018). I NEET in Italia. La distanza dal mercato del lavoro ed il rapporto con I Servizi Pubblici per l'impiego, Nota Statistica n. 1/18, luglio 2018.
- Appetiti S. (1984). "L'Utilizzo dell'Analisi Discriminatoria per la Previsione delle Insolvenze: Ipotesi e Test per un'Analisi Dinamica" in *Servizio Studi della Banca d'Italia*, Roma, Temi di Discussione.
- Aradhna A., (2007) "Impact of Special Economic Zones on Employment, Poverty and Human Development". Indian Council for Research on International Economic Relations. Working Paper N°194.

- Aradhna A., (2012) "Social and Economic impact of SEZs in India". Oxford University Press. 5, 6, 8, 10.
- Arestis, P. (2011). Keynesian economics and the New Consensus in macroeconomics, in Hein, E. and Stockhammer, E. (eds.), *Modern guide to Keynesian Macroeconomics and Economic Policies*, Cheltenham, UK, Edward Elgar
- Argenti J. (1976). *Corporate Collapse: the Causes and Symptoms*, London, McGraw-Hill, London.
- Argyris & Schon (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*, Reading: Addison Wesley, 305(2).
- Arnold D., (2012) "Spatial Practices and Border SEZs in Mekong Southeast Asia" *Geography Compass* Vol.6/12, Pages 740-751.
- Arteaga Ortiz, J. Conesa Fontes, A. (2000). *Las zonas francas en España*, 2649 Boletín Económico de ICE, 2000.
- Arteaga Ortiz, J. et al. (2016). *Estudio y análisis de zonas económicas especiales. Propuestas de mejora para las zonas francas españolas actuales*, XIX Revista Empresa y Humanismo2, 2016.
- Asian Development Bank (2018). "The role of Special Economic Zones in improving effectiveness of greater Mekong subregion economic corridors" ADB Economics Working.
- Asian Development Bank. (2015). "Asian Economic Integration Report 2015. How can special economic zones catalyze economic development?". Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Avila A., Avila L.E., (2017). "Las nuevas Zonas Económicas Especiales en México: despojo agrario y resistencia campesina". *Revista NERA* N°40, Pages 138-162.
- Avila, A., Avila L.E., (2016). "Reconfiguraciones territoriales y neoextractivismo: la nueva zona económica especial de Chiapas, México". *Revista Cardinalis*, Córdoba, N° 7, Pages 4-34.
- Babita. (2017). Output and Input Efficiency of Special Economic Zones (SEZs) in India: A Case of Visakhapatnam Special Economic Zone (VSEZ). *The Indian Economic Journal*, 65 (1-4), 107-118.
- Baici, E., M.S. Lodovici (2001) *La disoccupazione: modelli, diagnosi e strategie per il mercato del lavoro in Italia*, Roma: Carocci Editore.
- Bal, A.M. (2014), *Tax Incentives: Ill-Advised Tax Policy or Growth Catalysts?*, 54 *Eur. Taxn.* 2/3, *Journals IBFD*.
- Balduzzi, G. (2019). *Sempre di meno, sempre più anziani, sempre più pagati. In Italia gli statali sono i veri privilegiati*, <https://www.linkiesta.it/it/article/2019/12/31/settore-pubblico-stipendi-impiego/44920/>.
- Banca d'Italia (2019b). *Economie regionali. L'economia della Campania*, Rapporto annuale, n. 15, giugno.

- Banca d'Italia. (2019a). Bollettino Economico n. 3 - 2019. <https://www.bancaitalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2019-3/index.html>.
- Banca d'Italia. (2019c). *Economie Regionali. L'economia della Campania - Aggiornamento congiunturale*, n. 37, novembre.
- Barker V.L., Duhaim I.M. (1997). "Strategic Change in the Turnaround Process: Theory and Empirical Evidence", in *Strategic Management Journal*, vol. 18, January, pp. 13-38.
- Bazzerla, M. (2018). *Crisi aziendali e controllo di gestione: l'importanza degli strumenti di controllo nella prevenzione della crisi*, *Metodi e strumenti del controllo di gestione*, n. 4/2018.
- Beaver W.H. (1966). "Financial Ratios as Predictors of Failure, Empirical Research in Accounting: Selected Studies", in *Journal of Accounting Research*, Supplement, pp. 71-111.
- Becerra, D., Arellano, A.A.C., Gutierrez, P. (2017). *Politica fiscal para desarrollo: Impementacion de Zonas Economicas Especiales en Mexico*. *Revista LIDER* Vol.q9, n. 31, pages 67-84.
- Belcredi M. (1997). *Le ristrutturazioni stragiudiziali delle aziende in crisi in Italia nei primi anni '90*, Università Cattolica, Centro Studi Finanziari.
- Bell, T. W. (2016). *Special Economic Zones in the United States: From Colonial Charters, to Foreign-Trade Zones, Toward USSEZs*. *Buffalo Law Review*, Vol. 64, N°5, Pages 1-49.
- Bellù, L. G. (2012). *Social Accounting Matrix (SAM) for analysing agricultural and rural development policies. Conceptual aspects and examples*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Berlinguer, A. (ed.). *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Giappichelli, (2018).
- Berlinguer, A., et al. (2016). *"Porti, retroporti e Zone Economiche Speciali"*. Giappichelli Editore.
- Bernsein, A. (2012) "Special Economic Zones: Lessons for South Africa from international evidence and local experience," Edited proceedings of a Round Table convened by the Centre for Development and Enterprise, The Centre for Development and Enterprise, Johannesburg.
- Bertarini, B. (2017). *La riqualificazione delle aree di crisi industriale complessa*, Giappichelli.
- Bertoli G., (2000). *Crisi di impresa, ristrutturazione e ritorno al valore*, Milano, Egea.
- Bertoli G. (2004). *Anatomia di un dissesto*, Milano, Franco Angeli.
- Bezemer, D. J. (2010). *Understanding Financial Crisis through Accounting Models, Accounting, Organizations and Society*, vol. 35, no. 7, 678-88.

- Bianchi, L. (2019). Anticipazioni del Rapporto 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno. Lo spettro della recessione al Sud in un'Italia che non cresce, Roma: SVI-MEZ, 2019. http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/07/2019_08_01_anticipazioni_slides.pdf. Accessed: 3 September 2019.
- Bijnen E.J., Wijn M.F.C.M. (1994). Corporate Prediction Models, Ratios or Regression Analysis?, Faculty of Economics of Tilburg University.
- Bixapathi C., Omakr A.C., (2018) "Special Economic Zones and its Impact on Agriculture- A Case Study of Telangana State, India". International Journal of Humanities and Social Science Invention (IJHSSI); Vol.7, Issue 12, Pages 76-85.
- Borzel, T.A, (1998) Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. Public Administration; Gale, S., & Youngs, P. (2014). Moving towards an Integrated Theory of Policy Networks: A Multi-Theoretical Approach for Examining State-Level Policy Change in US Subsystems. Working Paper# 45. Education Policy Center at Michigan State University.
- Boscaino, G. (1990). La manutenzione programmata della rete viaria – Giornata di studio – Cagliari 1990.
- Boscaino, G. (1991). La manutenzione delle pavimentazioni stradali – Giornata di studio – Agrigento 2/1991.
- Bottani, P., L. Cipriani e F. Serao (2004) *Analisi del rischio di insolvenza di una PMI tramite l'utilizzo del modello dello Z-score*, Amministrazione & Finanza, n. 1/2004.
- Bottoncini, A., Pasetto, A., & Rotondi, Z. (2016). Sviluppo e prospettive dell'Industria 4.0 in Italia e ruolo strategico del credito. *Argomenti*, (4), 51-66.
- Bras et. Al. (2004). *The Madeira Free Zone and Its Standpoint within the European Union*, 13 EC Tax Review 3.
- Bräutigam, D., & Xiaoyang, T. (2011). African Shenzhen: China's special economic zones in Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 49(1), 27-54.
- Brucchi, Luchino (2001) *Economia del lavoro*, Bologna: Il Mulino.
- Brunetta, G. (2013). Valutazione integrata territoriale per il governo del territorio, *Scienze Regionali*, 12: 71-92.
- Brusa L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, 2000.
- Burman, A. (2006). Special Economic Zones: Issues in Corporate Governance. Available at SSRN 954934.
- C.N.R. Norme Tecniche – Istruzioni sulla pianificazione della manutenzione stradale. B.U. 125/88.
- Cahuc, P, A. Zylberberg (2004) *Labor Economics*, Cambridge: MIT Press.

- Caiumi, A. (2010). *The Effectiveness Evaluation of Selected Tax Expenditures: A Novel Approach An Application to Regional Tax Incentives for Business Investment in Italy*, Institute for Studies and Economic Analyses Working Paper n. 126.
- Calcagnini, G. (2018). I confidi come strumento per l'accesso al credito delle PMI. *Argomenti*, (9), 5-20.
- Camomilla, G., E. Boccato (1983). La manutenzione programmata – Riv. Autostrade 1983.
- Canale, S., S. Leonardi, F. Nicosia (1996). Analisi critica del fenomeno di aderenza in campo stradale e ferroviario – Quaderno n°88 – Istituto di strade, ferrovie e aeroporti – Catania Settembre 1996.
- Canale, S., S. Leonardi, F. Nicosia (1998). "Programmazione degli interventi manutentivi in base ai limiti di budget" -Atti del XIII Convegno Nazionale stradale dell' A.I.P.C.R., Verona 1998.
- Caprio L. (a cura di) (1997). Gli strumenti per la gestione delle crisi finanziarie in Italia: un'analisi economica, Milano, Mediocredito regionale Lombard.
- Caraway, T. L. (2007). *Assembling women: The feminization of global manufacturing*. Cornell University Press.
- Caringella, F. (2017). *Il sistema del diritto amministrativo 2. Il nuovo volto dell'azione amministrativa*, Dike.
- Caringella, F. (2018). *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike.
- Carlucci F., Cirà A., Coccorese P. (2018). Measuring and Explaining Airport Efficiency and Sustainability: Evidence from Italy, *Sustainability*, 10.
- Carlucci F., Cirà A., Forte E., Siviero L. (2017). Infrastructure and Logistics Divide: Regional Comparisons between North-East & South Italy, *Technological and Economic Development of Economy*, 23(2).
- Carlucci F., Cirà A., Ioppolo G., Massari S., Siviero L. (2018). Logistics and land use planning: An application of the ACIT indicator in European port regions, *Land Use Policy*, 75.
- Carlucci F., Cirà A., Potoglou D., Restaino M. (2018). Factors associated with urban non-fatal road-accident severity, *International Journal Of Injury Control And Safety Promotion*.
- Caroleo, F.E., Pastore, F. (2019). The Italian low growth conundrum: An assessment and some policy lessons", CESifo Institute, Munich, 2019 <https://www.ifo.de/DocDL/CESifo-Forum-2019-1-caroleo-et-al-human-capital-march.pdf>
- Carter, C. and A. Harding (eds.) (2011). *Special Economic Zones in Asian Market Economies*. New York and London: Routledge.
- Cavaliere, E., R. Ferraris Franceschi (2010) *Economia Aziendale*, Vol. I, *Attività aziendale e processi produttivi*, Torino, Giappichelli.
- Cavuoti, E. (1993). Affidabilità del percorso – Atti del convegno S.I.I.V. – Perugia 1993.

- CE – EVALSED sourcebook: Method and techniques, 2013.
- Centore, P. (2009). *Esente da lva la concessione di aree demaniali da parte degli enti pubblici economici*, in *GT Riv. giur. trib.*, 2009, p. 513 e ss.
- Centore, P. (2009). *Esente da lva la concessione di aree demaniali da parte degli enti pubblici economici*, in *GT Riv. giur. Trib.*, p. 513 e ss..
- Centre for Industrial Studies (CSIL) – Ex-post evaluation of investment projects co-financed by the European Regional Development Fund (ERDF) or Cohesion Fund (CF) in the period 1994-1999
- Cerqua A., Pellegrini G. (2018). Gli effetti della politica regionale della UE sulla crescita delle regioni europee: stiamo spendendo troppo? In *L'impatto della Politica di Coesione in Europa e in Italia*. Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica (2018).
- Cerved (2017). Osservatorio su fallimenti, procedure e chiusure di imprese, n. 30, febbraio 2017.
- Chakraborty T., Gundimeda H., Kathuria V., (2017) "Have the Special Economic Zones Succeeded in Attracting FDI? - Analysis for India" *Theoretical Economics Letters*, Issue 7, Pages 623-642.
- Chandrachud S., Gajalakshmi N., (2014) "A study on Special Economic Zones (SEZ) in Tamilnadu State" *IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)* Volume 19, Issue 3, Ver. III, PP 35-41.
- Chandrasekhar, T. C. (2009). "Rationality of SEZ in India: Cross country review some lesson to India". *Southern Economist*. Vol.21 (1): Pages 8-10.
- Chatterjee, S. (2008). "The Economics of SEZs in India: Ground Realities and Key Considerations". *Papers.ssrn.com*.
- Chaudhuri, S., Yabuuchi, S. (2010). "Formation of Special Economic Zone, Liberalized FDI Policy and Agricultural Productivity", *International Review of Economics and Finance*, Vol.19(4): Pages 779-788.
- Chen, X. (2019). Change and continuity in special economic zones: a re-assessment and lessons from China.
- Chen, Z., Poncet, S., Xiong, R. (2016). *Inter-industry relatedness and industrial-policy efficiency: Evidence from China's export processing zones*, 45 *Journal of Comparative Economics* 4.
- Chieppa, R., Giovagnoli, R. (2018). *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè.
- Chowdhury S.D. (2002). "Turnarounds: a Stage Theory Perspective", in *Canadian Journal of Administrative Science*, vol. 19, n. 3, September, pp. 249-266.
- Chowdhury S.D., Lang J.R. (1996). "Turnaround in Small Firms: an Assessment of Efficiency Strategies", in *Journal of Business Resource*, vol. 36, n. 2, June, pp. 169-178.

- Cieřlik, A., & Ryan, M. (2005). Location determinants of Japanese multinationals in Poland: Do special economic zones really matter for investment decisions?. *Journal of Economic Integration*, 475-496.
- Cirera, X., Lakshman, R., & Spratt, S. (2014). The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries. *3ie Systematic Review*, 10.
- Cisotta, R. (2016). *Criterion of Selectivity*, in *State Aid Law of the European Union* (HOFMANN, H., MICHEAU, C. eds.), Oxford U. Press.
- Cisotta, R. (2016). *Criterion of Selectivity*, in *State Aid Law of the European Union* (HOFMANN, H., MICHEAU, C. eds.), Oxford U. Press.
- Ciřkiewicz P., Ciřkiewicz-Pękała M., Pękała P., Rzońca A. (2016) "The effects of special economic zones on employment and investment: a spatial panel modeling perspective" *Journal of Economic Geography*, Vol. 17, Issue 3, Pages 571-605.
- Cling, J. P., Razafindrakoto, M., & Roubaud, F. (2005). Export processing zones in Madagascar: a success story under threat?. *World development*, 33(5), 785-803.
- Coda V. (1977). "Crisi d'impresa e comportamento direzionale", in AA.VV., *Crisi di impresa e sistemi di direzione*, Milano, Etas Libri.
- Coda V. (1989). *L'orientamento strategico dell'impresa*, Torino, Utet.
- Comino, E., V. Ferretti (2016). "Indicator-based spatial SWOT analysis: supporting the strategic planning and management of complex territorial systems", *Ecological Indicators*, 60: 1104 – 1117.
- Confalonieri M. (1993). "Le cause dei dissesti aziendali", in *Finanza, Marketing e Produzione*, vol. 9.
- Congiu, P. (2013). *Il going concern. Aspetti economico-aziendali, informativa di bilancio e principi di revisione*, Milano, Rirea.
- Coni, M., F. Maltinti, S. Portas, F. Annunziata (2000). "Gestione della manutenzione stradale - Indicatori di stato e Curve di decadimento delle prestazioni funzionali e strutturali delle sovrastrutture stradali" – INFRAVIA, Mostra – Convegno sulle infrastrutture di trasporto terrestri – Verona 10/13 Maggio 2000.
- Cordasco, G. (2017). *Zes, Zone economiche speciali: cosasono e dove nasceranno*, in <https://www.panorama.it/economia/zes-zone-economiche-speciali-cosasono-e-dove-nasceranno>, settembre 2017.
- Cosma, R. D. (2017). PMI accesso al credito: problematiche valutative e opportunità di sviluppo.
- Crane, B., Albrecht, C., McKay Duffin, K., Albrecht, C. (2018). "China's special economic zones: an analysis of policy to reduce regional disparities". *Regional Studies, Regional Science*, Vol.5, Issue 1, Pages 98-107.

- Crane, G. T. (1990). "The political Economy of China's Special Economic Zones, Armonk, New York and London, England: M. E. Sharpe Inc.
- Crane, G. T. (1994). 'Special Things in Special Ways: National Economic Identity and China's Special Economic Zones', *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 32: 71-92.
- Creskoff, S., Walkenhorst P. (2009), "Implications of WTO Disciplines for Special Economic Zones in Developing Countries", The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4892.
- Curtis T., Hill S., Lin C.C. (2006). "Special Economic Zones (SEZs): Chinese, Russian, and Latin American Cases and the Use of SEZs as an Economic Development Tool". Ford School of Public Policy: University of Michigan.
- D'Amico, M. (2011). *La disciplina delle zone franche. Parte prima: la normativa comunitaria*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*.
- D'Amico, M. (2017). *Le Zone economiche speciali. Una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, Passerino.
- Dalla Costa, G.F. (2006). *Le zone franche netta globalizzazione: definizione, tipologie, percorsi di sviluppo*, Padova.
- Damiani, M., Ditta, L., & Del Monte, C. (1987). Un modello macroeconomico bi-regionale (Nord-Sud) per l'economia italiana: risultati preliminari, *Ricerche quantitative e basi statistiche per la politica economica. Banca d'Italia*, 49-104.
- Danovi A. (2003). *Crisi d'impresa e risanamento finanziario nel sistema italiano*, Milano, Giuffè.
- Danovi A., Quagli A. (2008). *Gestione della crisi aziendale e dei processi di risanamento*, Milano, IPSOA.
- Danovi A., Quagli A. (2015). *Gestire la crisi di impresa*, Milano, IPSOA.
- Danovi A., Quagli A. (a cura di) (2010). *Processi aziendali e processi di risanamento*, Milano, IPSOA.
- Davies, R. B., & Mazhikayev, A. (2019). The impact of special economic zones on exporting behavior. *Review of Economic Analysis*.
- De Armas, E. B., & Jallab, M. S. (2002). A review of the role and impact of export processing zones in world trade: The case of Mexico.
- De Vivo, P. (Ed.). (2018). *L'industria meridionale oltre la crisi: Politiche nazionali e opportunità europee*. FrancoAngeli.
- Deandreis, M. (2018). *Le Zone Economiche Speciali: un nuovo strumento di policy per l'Italia*, in <https://www.nagora.org/le-zone-economiche-speciali-un-nuovo-strumento-di-policy-per-litalia>, settembre 2018.
- Deepak S. (2009). "Special Economic Zones in India: A Review of Investment, Trade, Employment Generation and Impact Assessment". *Indian Journal of Agricultural Economics* Vol. 64, Issue 3, Pages 431-441.

- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2019). *IX Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali http://www.integrazionemigranti.gov.it/rappor-ti-ricercaimmigrazione/Rapporti%20Nazionali/IX%20Rapporto%20an-nuale_def%209%20luglio_con%20copertina.pdf.
- Douglas, Z. Z. (2011). "How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?" *The Finance & Private Sectors Development, Africa Region*, The World Bank.
- Dowding, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political studies*, 43(1), 136-158; Moberg, L., (2014) *The Political Economy of Special Economic Zones*. Forthcoming in the *Journal of Institutional Economics*, SSRN.2297871.
- Du, L. (2017). *Does the Special Tax Zone Policy Still Matter for Foreign Investment in China? An Analysis Based on the Evolution of China's Special Tax Zones*, 23 *Asia-Pac. Tax Bull.* 6, *Journals IBFD*.
- Easson, A (2004). *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, Kluwer Law International.
- Easson, A. (2004). *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, Kluwer Law International.
- Engman, M. (2011). 'Success and Stasis in Honduras' Free Zones' in *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, eds T. Farole and G. Akinci, Washington, D.C.: The World Bank.
- Fabbri T.M. (2003). *L'apprendimento organizzativo. Teoria e progettazione*, Roma: Carocci.
- Fadda, S. (2005) "Per una integrazione tra politiche del lavoro e politiche di sviluppo", *Argomenti*, 14. FrancoAngeli Editore, 2005.
- Fair, R. C. (2012). Has macro progressed?, *Journal of Macroeconomics*, vol. 34, 2–12.
- Falini A. (2008). *La straordinaria amministrazione*, Milano, Franco Angeli.
- Farole T. (2011). *Special Economic Zones in Africa. Comparing Performance and Learning from Global Experiences*. *Directions in Development – Trade*, n. 60059 - The World Bank, Washington;
- Farole, T. (2010). "Case Studies of Special Economic Zones: Ghana", Mimeo, Washington DC, World Bank.
- Farole, T. (2010). "Second Best? Investment Climate and Performance in Africa's Special economic Zones," *International Trade Department*, The World Bank, Washington D.C, 2010.
- Farole, T. (2011). "Special Economic Zones Performance, policy and practice-with a focus on Sub-Saharan Africa," *International Trade Department*, The World Bank, Washington D.C.

- Farole, T. (2011). "Special Economic Zones What Have We Learned?", The World Bank: Economic Premise, No. 64.
- Farole, T. Kweka J. (2011). "Institutional Best Practices for Special Economic Zones: An Application to Tanzania", Africa Trade Policy Note No: 25, The World Bank.
- Farole, T., & Moberg, L. (2014). It worked in China, so why not in Africa? The political economy challenge of Special Economic Zones (No. 2014/152). WIDER Working Paper.
- Farole, T., Akinci, G. (2011). "Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions", Washington, D.C.: The World Bank, pp. 207-226.
- Fei, D. (2017). Worlding developmentalism: China's economic zones within and beyond its border. *Journal of International Development*, 29(6). 825-850.
- Fenwick, A. (1984). "Evaluating China's special economic zones". *International Tax and Business Lawyer*, Vol.2(2), Pages 376-397.
- Ferretti, S., A. Filippone, G. Micucci (2016). *Le imprese uscite dal mercato nel corso della crisi*, Questioni di Economia e Finanza (occasional paper), Roma, Banca d'Italia, n. 317, marzo 2016.
- FIAS (2008). Special economic Zones performance, lessons learned, and implications for zone development: Washington, Publication n. 45869, World Bank Group.
- Florenzi A. (1997). "L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi: un'analisi delle procedure dal 1979 al 1996", in Caprio L. (a cura di), *Gli strumenti per la gestione delle crisi finanziarie in Italia: un'analisi economica*, Milano, Mediocredito regionale Lombardo.
- Forestieri G. (1986). *La previsione delle insolvenze aziendali: profili teorici e analisi empiriche*, Milano, Giuffrè.
- Formez (2019). http://www.formez.it/sites/default/files/report_candidature_ripamcampania.pdf
- Forte, E. (2014). *La rivoluzione logistica*, Quaderno SVIMEZ, n. 43, 134 ss.
- Forte, E. (2017). *Logistica economica, portualità e Zone Economiche Speciali per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 969 ss..
- Frazier, M. (2018). "Emergence of a New Hanseatic League: How Special Economic Zones Will Reshape Global Governance". Vol.21:2, Pages 1-74.
- Frick, S. A., Rodríguez-Pose, A., & Wong, M. D. (2019). Toward Economically Dynamic Special Economic Zones in Emerging Countries. *Economic Geography*, 95(1), 30-64.
- Gandino, E., V. Ferretti (2018). "Approcci analitici integrati ai territori vitivicoli: il caso di Langhe, Roero e Monferrato", *EasyReg*, 7 (2), 2017.<https://>

- www.eyesreg.it/2017/approcci-analitici-integrati-ai-territori-vitivinicoli-il-caso-di-langhe-roero-e-monferrato. Accessed: 21 November.
- Gareev, T. (2013). "The special economic zone in the Kaliningrad region: Development tool or institutional trap?" *Baltic Journal of Economics*, Vol.13 (2), Pages 113-129.
- Garofoli, R., Ferrari, G. (2018). *Manuale di diritto amministrativo*, Nel Diritto.
- Ge, W. (1999). "Special Economic Zones and the Economic Transition in China". Singapore, World Scientific General Strike: reflection of Working Class Power in Labour File: A Bimonthly Journal of Labour and Economic Affairs.
- Ge, W. (1999). "Special economic zones and the opening of the Chinese economy: Some lessons for economic liberalization". *World Development*, Vol.27, Issue 7, Pages 1267-1285.
- Giannini, F., L. Domenichini, A. Marchionna (1982). *Manutenzione e dimensionamento delle sovrastrutture stradali – Atti del XIX Convegno Nazionale Stradale Rimini – Giugno 1982*.
- Gibelli, M. C. (2005). "Valori e visioni territoriali: verso un modello europeo" in *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio* (A. M. Cirasino, D. Fanfani, eds), Firenze: Alinea Editrice. <http://www.lapei.it/public/books/Scenari/301Gibelli.pdf>. Accessed: 21 November 2018.
- Gilson S. (2010). *Creating value through corporate restructuring*, Hoboken, Wiley Finance.
- Giubileo, A. (2017). *La previsione legislativa di "Zone economiche speciali" (ZES) per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia*, in <https://www.eticapa.it/eticapa/la-previsione-legislativa-di-zone-economiche-speciali-zes-per-lo-sviluppo-del-mezzogiorno-ditalia>, luglio 2017.
- Godley, W. & Lavoie, M. (2007). *Monetary economics: an integrated approach to credit, money, income, production and wealth*, Cheltenham, UK, Palgrave Macmillan.
- Godley, W. (1999). *Seven Unsustainable Processes*, *Levy Economics Institute Strategic Analysis*, Advance Access published 1999.
- Gopalakrishnan, S. (2011). "SEZs in India: An economic policy or a political intervention?", in *Special Economic Zones in Asian Market Economies*, eds C. Carter and A. Harding, New York and London: Routledge.
- Govardan, D., Srivastav, V. (2012). "What SEZ? With Problems Galore, There's Nothing so Special about Special Economic Zones". *The Financial Chronicle*.
- Govilkar, V. M. (2008). "Special Economic Zones: Does the Act Ensure What the Policy Intends?" *The Chartered Accountant*. Vol.56, Issue 11, Pages 1917-1921.

- Grauso, R. (2017). *Zone franche urbane e defiscalizzazione: un'occasione di rinascita*, in <https://www.iusinitinere.it/zone-franche-urbane-defiscalizzazione> - un'occasione-rinascita-999, gennaio 2017.
- Graziani, A. (1975). "Grande e piccola impresa nel Mezzogiorno", in Annesi, Barucci, M. P. e Dell'Angelo, G.G. (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Milano: Giuffrè, 1975.
- Graziani, A. (1979). Il Mezzogiorno nel quadro dell'economia italiana, in Graziani, A. e Pugliese, E. (a cura di), *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.
- Graziani, A. (2000). *Lo sviluppo dell'economia italiana: dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Greater Mekong Subregion (GMS). (2011). "The Strategic Importance of Border Economic Zones in the Development of GMS Economic Corridors". Phnom Penh Plan for Development Management 7th GMS Development Dialogue, Summary of Proceedings.
- Gross, H. (1988). "China's special economic zones". *China Law Reporter*, Vol.4, Pages 23-40.
- Guagnini, M. & Nobile, G. (2008). Il modello econometrico multisettoriale per l'economia della Sicilia:, date last accessed at http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_DipBilancioTesoro/PIR_Areetematiche/PIR_ServizioStatistica/PIR_2092834.068146905/PIR_8817484.098325608/mms_sicilia_2008_b.pdf.
- Guatri L. (1986). *Crisi e risanamento delle imprese*, Milano, Giuffrè.
- Guatri, L. (1995). *Turnaround. Declino, crisi e ritorno al valore*, Milano, Egea.
- Guidara, A., voce *Agevolazioni fiscali*, in *Enciclopedia Treccani*.
- Hambrick D.C., D'Aveni R.A. (1988). "Large Corporate Failures as Downward Spirals", in *Administrative Science Quarterly*, vol. 33, n. 1, March, pp. 1-23.
- Hambrick D.C., D'Aveni R.A. (1992). "Top Team Deterioration As Part of the Downward Spiral of Large Corporate Bankruptcies", in *Management Science*, vol. 38, n. 10, October, pp. 1445-1466.
- Harding, A. (2011). "The Indian Special Economic Zones Act 2005: Implications for modeling the law and governance of SEZs", in *Special Economic Zones in Asian Market Economies*, eds C. Carter and A. Harding, New York and London: Routledge.
- Hartwell, C.A. (2017). "Bringing the benefits of David to Goliath: special economic zones and institutional improvement". *Regional Studies* Vol.52, Issue 10, Pages 1309-1321.

- Hausmann R., Obach J., Santos M. A., 2016. Special Economic Zones in Panama: Technology spillovers from a labor market perspective. Center for International Development at Harvard University. Working Paper n. 326, Harvard.
- Hazakis K. J., (2014) "The rationale of special economic zones (SEZs): An Institutional approach" regional Science, Policy and Practice; Vol.6, Issue 1, Pages 85-101.
- Healey, D. T., &Lütkenhorst, W. (1989). Export processing zones: the case of the Republic of Korea. Centre for International Economic Studies, University of Adelaide.
- Hendry, D. F. & Muellbauer, J. (2018). The future of macroeconomics: macro theory and models at the Bank of England, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 34, no. 2, 287–328.
- Hernandez M.R., Mas, S., Cobarrubias K. (2005). "Zonas Economicas Especiales (ZEE): Potencialidades y Limitaciones. Algunas Experiencias". Sesión Científica Interna, CIEM.
- Hernandez Pedraza, G. (2005). "Las Zonas Económicas Especiales. Algunas experiencias." *Temas De Economía Mundial*, Vol.8, Pages 88-92.
- Hirschman, A. O. (1958). The strategy of economic development (No. 04; HD82, H5.).
- HSBC (2013) Doing business in the UAE. Publication – joint project with pwc.
- Iacobucci, R. (2019). *Il riconoscimento dello status di ZES: le Zone Economiche Speciali*, in <https://www.iusinitinere.it/il-riconoscimento-dello-status-di-zes-le-zone-economiche-speciali-16890>, gennaio 2019.
- IAS (2008). Special economic Zones performance, lessons learned, and implications for zone development: Washington, Publication n. 45869, World Bank Group.
- ILO (2019) Advancing Social Justice, Promoting Decent Work Jordan. ILO at 100, social justice decent work. Geneva.
- International Business Publications, Inc. (IBP). *Japan Special Economic Zones Handbook – Strategic Information and Regulations*, 2007.
- International Labour Organisation (ILO) (2003). Industrial Training Institutes of India. New Delhi: International Labour Organisation.
- Istat (2008). *Le spese per i consumi delle famiglie - anno 2018*.
- Istat (2019b). Rapporto annuale 2019 – La situazione del Paese, <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2019/Rapportoannuale2019.pdf>
- Istat (2020). Conti Economici Territoriali, ANNI 2016-2018.
- Jarosiński, K. (2016). The Impact of Special Economic Zones on the Level of Socio-Economic Changes of Polish Regions. In Warsaw Forum of Economic Sociology (Vol. 7, No. 2 (14), pp. 115-137). Szkoła Główna Handlowa w

Warszawie.

- Jarosiński, K., & Maśloch, G. (2016). The Impact of Special Economic Zones on the Level of Socio-Economic Changes of Polish Regions. In Warsaw Forum of Economic Sociology (Vol. 7, No. 2 (14), pp. 115-137). Szkoła Główna-Handlowa w Warszawie.
- Jauch, H. (2002). Export processing zones and the quest for sustainable development: a Southern African perspective. *Environment and urbanization*, 14(1), 101-113.
- Jayaweera, S. (2003). Continuity and Change: Women Workers in Garments and Textile Industries in Sri Lanka." In *Tracking Gender Equity Under Economic Reforms: Continuity and Change in South Asia*, edited by S. Mukhopadhyay and R. Sudarshan, 196–226. New Delhi: Kali for Women.
- Jenkins, R. (2014). "India's SEZ policy: The political implications of permanent reform". In R. Jenkins, L. Kennedy, & P. Mukhopadhyay (Eds.), "Power, policy and protest: The politics of India's special economic zones". Oxford University Press. Pages 39-71.
- Jensen, C. (2017). "The employment impact of Poland's special economic zones policy". *Regional Studies* Vol.52, Issue 7, Pages 877-889.
- Jensen, C. (2018). The employment impact of Poland's special economic zones policy. *Regional Studies*, 52(7), 877-889.
- Johannesburg, Town C., Durban, (2012). "Special Economic Zones Policy & Bill" Department of Trade & Industry, South African.
- Johansson, H., & Nilsson, L. (1997). Export processing zones as catalysts. *World Development*, 25(12), 2115-2128.
- Kabeer, N. 2000. *The Power to Choose: Bangladeshi Women and Labour Market Decisions*. London: Verso.
- Kenis, P. N., & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In B. Marin, & R. Mayntz (Eds.), *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 25-59). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Khan, S. (2008). "India's SEZ Business Zones Development: Economic Performance, Social/Environmental Impacts". [Papers.ssr.com](http://papers.ssr.com).
- Kisłowska, M.G. (2006). *The Future of Special Economic Zones in the Aftermath of Poland's Accession to the European Union*, 5 *Journal of International Business and Law* 1.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158.

- KRI International, (2001). "The Study on special economic zone development in border area (Savannakhet province) in Lao PDR". Japan International Cooperation Agency.
- Kumari, N., Dhanju, K., (2017). "Export Performance and Efficiency of Special Economic Zone in Haryana". International Research Journal of Commerce Arts and Science. Vol.8, Issue 5, Pages 200-209.
- Kyophilavong P., (2015). "Progress and Prospect of SEZs in Lao PDR" ESRI International Conference in Tokyo.
- Lacchini, M. (1998). *La valutazione del capitale nelle procedure concorsuali*, Padova, Cedam.
- Lalkaka, D., Nguyen Q. A., Xiaohui Y., (2011). "Developing Cross-border Economic Zones between the PRC and Viet Nam-Cross-border Economic Zone Roadmap". ADB TA 7356-REG, Final Draft, Manila: ADB.
- Lall, S. (2000). The Technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98. *Oxford development studies*, 28(3), 337-369.
- Laukkanen, A., De Goede, J., Pistone, P. (eds.). *Special Tax Zones in the Era of International Tax Coordination*, IBFD, 2019.
- Lavoie, M. (2014). *Post-Keynesian economics: New Foundations*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Leicester, A., Levell, P., Rasul, I. (2012). *Tax and benefit policy: Insights from behavioural economics* sec. 3.1, The Institute of Fiscal Studies.
- Lejeune Valcarcel (2001). *El principio de igualdad*, in AA.VV. (a cura di AMATUCCI, A.) *Tratado de Derecho Tributario*, vol. 1, Temis.
- Lepore, A., Spirito, P. (2017). *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 885 ss.
- Levien, M. (2011). 'Special Economic Zones and Accumulation by Dispossession in India', *Journal of Agrarian Change*, Vol.11, Issue 4, Pages 454-483.
- Levien, M. (2012) "The Land Question: Special Economic Zones and the Political Economy of Dispossession in India". *Journal of Peasant Studies*, Hague, Vol. 39, n. 3-4, Pages 933-969.
- Lewin K. (2005). *La teoria, la ricerca, l'intervento*, Il Mulino, Bologna.
- Lion, E. (2014). *Le zone economiche speciali in Cina ea Taiwan come motori per lo sviluppo economico: un confronto* (Bachelor's thesis, Università Ca'Foscari Venezia).
- Lipták, F., Klasová, S., & Kováč, V. (2015). Special Economic Zone Constitution According to Cluster Analysis. *Procedia Economics and Finance*, 27, 186-193.
- Litwack, J., Qian, Y. (1998). "Balanced or unbalanced development: Special economic zones as catalysts for transition". *Journal of Comparative Economics*, Vol.26 Issue 1, Pages 117-141.

- Lopez-Moreno Flores I. (2016). "Análisis y propuestas de mejora a la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales en México". Concurso de Investigaciones "Lic. Javier Michel Vega".
- Lord M., (2012). "An Evaluation of Support to Lao PDR's Special Economic Zones (SEZs)". Report presented to ADB Manila.
- Lord, M., Tangtrongjita P. (2015) "Border Economic Zones in Thailand: A Practitioner's Guide". Bangkok: Socio-Economic Consultants Co.
- Luerti, A. (1992). *La previsione dello stato di insolvenza delle imprese. Il modello AL/93 di credit scoring elaborato in base alla IV Direttiva CEE*, Milano, Etas.
- Madani, D. (1999). *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*, Policy Research Working Paper 2238, World Bank.
- Maggi B. (1990). *Razionalità e benessere*, Etas, Milano.
- Magnani, A. (2017). Ecco perché i giovani in Italia sono pagati di meno, *Il sole24ore*, 14 dicembre 2017, https://www.ilsole24ore.com/art/ecco-perche-giovani-italia-sono-pagati-meno-AEiNvARD?refresh_ce=1.
- Magnani, A. (2018). Lavoro, perché l'Italia ha fallito tutto sui giovani (e l'Europa no), 3 ottobre 2018, <https://www.ilsole24ore.com/art/lavoro-perche-l-italia-ha-fallito-tutto-giovani-e-l-europa-no-AEz49xBG>.
- Marandu, E. E., Mburu, P. T., & Amanze, D. (2017). Evolution of Free Economic Zones: A Functional Taxonomy. *Archives of Business Research*, 5(11).
- Marchesi, G., L. Tagle, B. Befani – Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale – DPS 2011.
- Marg, D., Chanakyapuri, (2009). "Special Economic Zones Promise, Performance and Pending Issues," Centre for Policy Research (CPR) Occasional Paper Series, New Delhi.
- Maroni, M. (2018). Emigrati 2018: fuga dall'Italia. In un anno via 258mila: siamo tornati ai livelli record degli anni '50. <https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2018/08/02/fuga-dallitalia-siamo-tornati-ai-livelli-record-degli-anni-50/4532924/>.
- Marrakech, (2009). "Towards Best Practice Guidelines for the Development of Economic Zones," A Contribution to the Ministerial Conference by Working Group 1: MENA-OECD Investment Program 2009, Pages 1-15.
- Martinez, M., Jamison, M., & Tillmar, M. (2013). Public utilities corporate governance. *Journal of Management & Governance*, 17(4), 827-833. *Journal of Management & Governance*, 17(4), 827-833.
- Maruschke, M., (2018). "Special Economic Zones and transregional state spatiality". *The Routledge Handbook of Transregional Studies*.
- Marzano, P. (2018). *L'istituzione delle Zone Economiche Speciali. Una prima analisi delle norme di attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 823 ss.

- Maslikhina, V. Y. (2016). Special economic zones in Russia: Results evaluation and development prospects. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 6(1S), 275-279.
- Mastrorocco, N. & Calò, E. (2016). L'impatto delle politiche di coesione in Puglia: una lettura macro-economica, *EyesReg - Giornale di Scienze Regionali*, vol. 6, no. 6, 170-75.
- Mayer, L. (2004). "Impianti Ferroviari", Terza Edizione a cura di P.L. Guida e E. Milza – CIFI - 2004.
- MEF (2019). <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/DISTRIBUZIONE%20PER%20ETA'.pdf>
- MEF (2019). https://www.contoannuale.mef.gov.it/struttura-personale/occupazione_
- Menon, S. N., Mitra, S. K. (2009). "Special Economic Zones: The Rationale". Center for Policy Research, New Delhi.
- Miller, R. E. and Blair, P. D. (2009). *Input-output analysis: foundations and extensions*, Cambridge University Press.
- Ministry of trade and industry of Botswana, 2010. Annexure I: Special Economic Zones Policy for Botswana. Industrialization, Diversification and Export Development for Global Competitiveness, September, 2010 Gaborone.
- Miotti, D. (2017). *Zone Economiche Speciali per accelerare i processi di sviluppo delle regioni del Sud appartenenti all'area della convergenza e non solo di quelle*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 1001 ss.
- MIT (2017). "Linee Guida per la valutazione degli investimenti nelle opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti " 1 Giugno 2017.
- Mitra, S. K. (2007). "Special Economic Zones in India: White Elephants or Race Horses". Center for Policy Research, New Delhi.
- Moberg L. (2015) "The Political Economy of Special Economic Zones" *Journal of Institutional Economics*; Vol.11 Issue 1, pp 167-190.
- Moberg L. (2017). "The Political Economy of Special Economic Zones" 1st Edition, Publisher: Routledge.
- Moliterni R. (1999). *Dalla fisiologia alla crisi d'impresa: Diagnosi dei processi degenerativi e misure di prevenzione*, Verona, Cedam.
- Moliterni R., Paci A., Vallini C. (a cura di) (2003). *La gestione della crisi di impresa nell'amministrazione straordinaria ex D.Lgs. 270/99*, Università degli Studi di Firenze.
- Moschetti, F. (2001), *El principio de la capacidad contributiva*, in AA.VV. (a cura di AMATUCCI, A.) *Tratado de Derecho Tributario*, vol. 1, Temis.

- Mukhopadhyay, P., Pradhan K.C. (2009). "Location of SEZs and Policy Benefits: What Does the Data Says?" CPR Occasional Paper no. 18, Centre for Policy Research: New Delhi.
- Mwega, F.M., Ngugi, R.W. (2013). *Foreign Direct Investment in Kenya, in Foreign Direct Investment in Sub-Saharan Africa: Origins, Targets, Impact and Potential* (IBIAJAYI, S. ed.), African Economic Research Consortium.
- Narkhede, P. A., Joshi S. P. (2008). "Special Economic zones: Issues & Implications". Research Gate
- Nazarczuk, J. M. N. (2018). The impact of special economic zones on export behaviour. Evidence from Polish firm-level data.
- 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), 97-111.
- Nel, E., Rogerson, C. (2013). "Special economic zones in South Africa: Reflections from international debates". *Urban Forum*, Vol. 24, Issue 2, Pages 205-217.
- Nikiforos, M. & Zezza, G. (2017). Stock-Flow Consistent Macroeconomic Models: A Survey, *Journal of Economic Surveys*, vol. 31, no. 5, 1204-39.
- Nishitateno, S. (1983). "China's special economic zones: Experimental units for economic reform". *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.32, Issue 1, Pages 175-185.
- Nomani, M., (2013). "Impact of Special Economic Zone On Environment and Social Change". *Biodiversity And Environmental Issues* By M.M.Shiekh (Ed.).
- OCSE, O. (2017) Criticises European plan to tax internet giants. Telecom 14 September 2017.
- OECD (2017). Tracking Special Economic Zones In The Western Balkans.
- OECD (2019). *Governance at a glance*, database, <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2019-database.htm>.
- Pajardi P. (2010). Pianificare il risanamento, in Quagli A. e Davovi A. (a cura di) *Crisi aziendali e risanamento*, Milano, IPSOA.
- Pakdeenurit, P., Suthikarnnarunai N., Member, IAENG, Rattanawong W. (2014). "Special Economic Zone: Facts, Roles, and Opportunities of Investment". *Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists 2014 Vol II, IMECS 2014, March 12 - 14, 2014, Hong Kong*.
- Pakdeenurit, P., Suthikarnnarunai, N., & Rattanawong, W. (2014). Special Economic Zone: Facts, roles, and opportunities of investment. *Lecture Notes in Engineering and Computer Science*.

- Pakdeenurit, P., Suthikarnnarunai, N., Rattanawong, W. (2014). "Key success factor of Special Economic Zone for Thailand" Lecture Notes in Engineering and Computer Science.
- Palit, A. and S. Bhattacharjee (2008). *Special Economic Zones in India: Myths and Realities*, Anthem Press.
- Pan, W. H., & Ngo, X. T. (2016). Endogenous growth theory and regional performance: The moderating effects of special economic zones. *Communist and Post-Communist Studies*, 49(2), 113-122.
- Paniccià, R. & Rosignoli, S. (2018). A methodology for building multiregional Supply and Use Tables for Italy, *IRPET - Studi e Approfondimenti*, Advance Access published 2018.
- Paniccià, R., Piacentini, P., and Prezioso, S. (2000). Linee essenziali del modello econometrico bi-regionale per l'economia Italiana (NMODS), *Quaderni di Informazione SVIMEZ*, vol. 2, 1-76.
- Park, J. (1997). "The Special Economic Zones of China and their Impact on Its Economic development."
- Partridge, M. D. & Rickman, D. S. (2010). Computable general equilibrium (CGE) modelling for regional economic development analysis, *Regional Studies*, vol. 44, no. 10, 1311-28.
- Parwez, S. (2015). "Modified labour welfare measure for special economic zone and implications". *Indian Journal of Industrial Relations* Vol.50 (3): Pages 386-396.
- Parwez, S. (2016b). "A study on Special Economic Zone implicated Land acquisition and Utilisation". *International Journal of Development and Conflict* Vol.6 (2): Pages 136-153
- Parwez, S. (2018). "Labour and labour welfare in special economic zones in India with special reference to Gujarat". *South Asian Survey* Vol.23, Issue 2, Pages 1-23.
- Parwez, S., (2018) "Enterprising SEZ enclaves and economic development in India". *Journal of International Business and Economy*. Vol.19, Pages 1-33.
- Parwez, S., Sen, V., (2016). "Special economic zone, land acquisition, and impact on rural India". *Emerging Economy Studies* Vol. 2 (2): Pages 223-239.
- Patil, D. K. (2013). "Special Economic Zones in India", *Golden Research Thoughts*, Vol.3, Issue 1, Pages 4.
- Paul, S. (2013). "Special Economic Zones and the Exploitation Underneath". Papers.ssrn.com.
- Perman, S., & David, N. (2004). Behind the brand names: working conditions and labour rights in export processing Zones. *International Confederation of Free Trade Unions*.

- Peroni, G. (1987). Manutenzione delle pavimentazioni: sviluppo dei criteri gestionali – Riv. Autostrade – ottobre 1987.
- Piano Operativo Triennale (POT) 2017-2019 con proiezione al 2020 – Porti di Napoli, Salerno, e Castellammare di Stabia, Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale. https://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2017/03/Piano-Operativo-Triennale-2017_2019-con-proiezione-al-2020.pdf. Accessed: 19 September 2018.
- Pigliucci, M. (2019). Le Zone Economiche Speciali nel Mezzogiorno d'Italia.
- Pinci, A. (2019). ZES – ZONE ECONOMICHE SPECIALI: l'Italia al passo con il resto del mondo, in <https://www.ilsole24ore.com/art/al-via-zone-economiche-speciali-AEM22C7B>, settembre 2019.
- Piscopo, D. (2018). *Le Zone Economiche Speciali nelle prospettive di crescita del Territorio*, in <https://www.didiritto.it/le-zone-economiche-speciali-nelle-prospettive-di-crescita-del-territorio>, novembre 2018.
- Pozzuoli, S. (2018). L'Evolutione Del Credito Alle Società Non Finanziarie E Alle Famiglie: Un'Analisi Empirica Per L'Italia (The Evolution of Credit to Non-financial Corporations and Households: An Empirical Analysis for Italy). Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury Working Paper, (2).
- Pradeep, N., Pradeep, P. (2008). "SEZs as Growth Engines - India Vs China". Papers.ssrn.com Pages 1-25.
- Pradhan, J. P., Zohair, M., & Alagawadi, M. V. (2013). Regional Policies, Firm Characteristics and Exporting in the Indian State of Karnataka. *Foreign Trade Review*, 48(1), 45-81.
- Prihodko, S., N. Volovik, A. Hecht, B. Sharpe and M. Mandres (2007). "Special Economic Zones", Consortium for Economic Policy Research and Advice, Moscow.
- Procomer (2011). *Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, Balance de las Zonas Francas: Beneficio Neto del Régimen para Costa Rica, 2006-2010*, PROCOMER.
- Prometeia (2018). No silver bullet for Italy's regional disparities, *Prometeia Discussion Note*, n.6.
- Rangone, N., voce *Semplificazione amministrativa*, in Enciclopedia Treccani.
- Rasmussen, P. (1957). *Studies in Inter-Sectoral Relations* (Doctoral dissertation, K/ObenhavnsUniversitet).
- Reddy G.N., Prasad P.A., Kumar M.S., (2009). "Development of special economic zones in India". *The Indian Journal of Economics* Vol.89 (355): Pages 641-659.
- Reddy, G. N. (2009). "Special economic zones-engines for growth". *The Management Accountant* Vol.44 Issue 5, Pages 348-354.

- Regione Campania (2018). "Piano di Sviluppo Strategico, Zona Economica Speciale della Campania".
- Regione Campania (2018). Delibera della Giunta Regionale n. 625 del 09/10/2018 - DGR. N. 444/2018. *Adempimenti consequenziali. Concorso unico territoriale per le Amministrazioni della Regione Campania.*
- Robbins D.K., Pearce III J.A. (1992). "Turnaround: Retrenchment and Recovery", in *Strategic Management Journal*, vol. 13, May, pp. 287-309.
- Rodrik, D. (2004). Rethinking growth policies in the developing world. Draft of the Luca D'Albiano Lecture in development Economics delivered at October, 8.
- Romano, A. (2016). *Le zone economiche speciali quali strumenti di sviluppo. Casi studio nel bacino sud del Mediterraneo*, Napoli, Homo Scrivens, 1-72.
- Rossi, P.H., M.W. Lipsey, H.E. Freeman (2004). "Evaluation: a systematic approach".
- Rubini, L., Barbieri, E., Di Tommaso M. R. (2015). "Special Economic Zones and Cluster Dynamics: China". *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Publisher: Elsevier, Editors: J.D. Wright, Pages 207-212.
- Saaty, T.L. (1980). *The Analytic Hierarchy Process*, New York: McGraw-Hill.
- Salvioni D. (2003). *Trasparenza ed efficacia della comunicazione economico-finanziaria*, Giappichelli, Torino.
- Schiavolin, R. (2007). *L'imposta regionale sulle attività produttive*, Giuffrè.
- Schrank, A. (2001). *Export processing zones: Free market islands*
- Sciarelli S. (1996). *La crisi d'impresa: il percorso gestionale di risanamento nelle piccole e medie imprese*, Padova, Cedam.
- Sciarelli S. (2017). *La gestione dell'impresa. Tra teoria e pratica aziendale*, Padova, Cedam.
- Sciarelli, S. (1996). *La crisi d'impresa: il processo gestionale di risanamento nelle piccole e medie imprese*, Padova, Cedam.
- Seguino, S. (2000). Gender Inequality and Economic Growth: A Cross-Country Analysis. *World Development* 28 (7): 1211-30.
- Sgubin, C. (2013). *Crisi industriali complesse e accordi di programma*, Giappichelli.
- Sharma, N. K. (2009). "Special Economic Zones: Socio-economic implications. *Economic and Political Weekly*" Vol.14 (20). Pages 18-21
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior*, New York: Macmillan.
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization science*, 2(1), 125-134.
- Sinenko O. Mayburov I. (2017) "Comparative analysis of the effectiveness of special economic zones and their influence on the development of territories" *International journal of economics and financial issues*. Vol.7 No 1.

- Singh, J. (2009). "Labour Law and Special Economic Zones in India". Working Paper Series Centre for the Study of Law and Governance, Jawaharlal Nehru University.
- Singh, R., Barman A. (2010). "Special Economic Zones in India: The Continuity Context". *Gyan Management*, Vol. 4, No. 2, Pages 1-14.
- Sit V. S. F. (1985), "The Special Economic Zones of China: A New Type of Export Processing Zone?", *The Developing Economies*, Vol.23, Issue 1, Pages 69-87.
- Slatter S. (1984). *Corporate Recovery*, Harmondsworth, Penguin books.
- Slatter S., Lovett D. (1999). *Corporate Turnaround*, Harmondsworth, Penguin books.
- Slatter S., Lovett D., Barlow L. (2003). *Leading Corporate Turnaround*, Chichester, Wiley.
- Sosnovskikh, S. (2017). "Role of the Government in the Development of Special Economic Zones and Industrial Parks in Russia". The 11th International Days of Statistics and Economics, Prague, September 14-16 2017. Pages 1470-1480.
- Sosnovskikh, S. (2017). Peculiarities in the development of special economic zones and industrial parks in Russia. *European Journal of Geography*, 8(4), 82-102.
- Sostero U., Ferrarese P., Mancin M., Marcon C. (2017). *Analisi economico-finanziaria del bilancio*, terza edizione, Milano, Giuffrè.
- SRM (2019). Bollettino Mezzogiorno 1-2019, *Studi e Ricerca per il Mezzogiorno*.
- SRM. (2019a). Bollettino Campania 2-2019. *Studi e Ricerca per il Mezzogiorno*.
- SRM. (2019b). Bollettino Mezzogiorno 1-2019, *Studi e Ricerca per il Mezzogiorno*.
- SRM. (2019c). Bollettino Mezzogiorno 2-2019, *Studi e Ricerca per il Mezzogiorno*.
- Stoltenberg, C. D. (1984). "China's special economic zones: Their development and prospects". *Asian Survey* 24 (6): Pages 637-654.
- Sun, Y, Cao C., (2018) The evolving relations between government agencies of innovation Policy making in emerging economies: A policy network approach and its application to the Chinese case, *Research Policy* 47.
- Suzuki M., Keola S., (2008) "Perspective of Savan-Seno Special Economic Zone and Vientiane Industrial Park in the Lao PDR". Chiba: Institute of Developing Economies.
- Svimez (2018). *L'economia e la società del Mezzogiorno*, Rapporto SVIMEZ.
- Svimez (2019b). *Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*, Note di Sintesi, Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno, 4 novembre 2019. http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/11/rapporto_svimez_2019_sintesi.pdf.

- Tantri, M.L. (2012). "Did the metamorphosis from Export Processing Zones to Special Economic Zones improve the efficiency of trade enclaves in India?" *Journal of Economic Policy Reform*, Vol.15, Issue 4.
- Tantri, M.L. (2012). "Effectiveness of the Special Economic Zone policy over the Export Processing Zone structure in India: trade performance at the aggregate level". *Journal of Asian Public Policy*, Vol.5, Issue 1, Pages 23-40.
- Teodori C. (2017). *Analisi di bilancio. Lettura e interpretazione*. Torino, Giappichelli.
- Thame C., (2018) "Joint Study and Survey of Special Economic Zones (SEZs) and Cross Border Economic Zones (CBEZs) to match Complementary SEZs and Identify Prioritized Areas"; Mekong Institute KhonKaenTayland.
- Thame, C., (2018). "SEZs and Value Extraction from the Mekong". *Focus on the Global South*.
- The World Bank Group (2008). *Special Economic Zones, performance, lessons learned and implications for zone development*, World Bank.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action*, New York, McGraw-Hill.
- Tiefenbrun, S. (2012). *Tax Free Trade Zones of the World and in the United States*, Edward Elgar.
- Tobin, J. (1969). A general equilibrium approach to monetary analysis, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 1, no. 1, 15–29
- Tripathy, S. N. (2008). "SEZs and labour administration". *Labour File* Vol. 6 (4-5): Pages 1-32.
- Tron A., (2013) *Il piano di risanamento quale strumento risolutivo della crisi*, in S. Ambrosini, G. Andreani, A. Tron., *Crisi d'impresa e restructuring. Aspetti economico-aziendali, giuridici e fiscali alla luce delle prime applicazioni e interpretazioni delle norme introdotte dalla legge 134/2012*, Milano, Il Sole24Ore Editore.
- Tsertseil J. (2015) "The Clusters and Special Economic Zone: The Improvement in the Development of the Region" *Journal of Global Economics*.
- Tung, S., Cho, S. (2000). *The impact of tax incentives on foreign direct investment in China*, 9 *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* 2.
- Tuominen, K. and E. Lamminen (2008). 'Russian Special Economic Zones', *Electronic Publications of Pan-European Institute* 18/2008, ISSN 1795-5076.
- Udina, M., Conetti, G., voce *Zone franche*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma.
- UNCTAD (2019). *Transnational Corporations Investment and development. Special Issue on Special Economic Zones*.
- Unido (2015) *Economic Zones in the Asean Industrial Parks, Special Economic Zones, Eco Industrial Parks, Innovation Districts as Strategies for Industrial Competitiveness*. Unido - United Nations Industrial Development Organization - Country Office in Vietnam.

- United Nations (2019). *World Investment Report 2019 – Special Economic Zones*, Ginevra.
- Vaish, V. (2012). “Special Economic Zones in India: Labor Issues and Key Considerations”. *Indian Development Review*, Forthcoming. Papers.ssrn.com
- Valentine, V., & Park, J. (2005). *Free Trade Zone and Port Hinterland Development*, United Nations ESCAP.
- Van Parys, S. (2012). *The effectiveness of tax incentives in attracting investment: evidence from developing countries*, in *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 3, De Boeck Université.
- Viesti, G. (2011). Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati, *Economia e Politica Industriale*, 38(4), 95-137.
- Viesti, G. e Prota, F. (2012). *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l’Intervento straordinario*, Bologna, il Mulino.
- Viesti, G., Pellegrini G. e Iuzzolino G. (2011). Convergence among Italian Regions, 1861-2011, *Economic History Working Papers*, Bank of Italy, number 2.
- Villani, M. (2017). *Zone economiche speciali (zes): d.l. 91/2017, c.d. “decreto sud”*, in <https://www.diritto.it/zone-economiche-speciali-zes-d-l-912017-c-d-decreto-sud/>, dicembre 2017.
- Villani, M. (2018). *Zone economiche speciali: il decreto attuativo in Gazzetta*, in <https://www.altalex.com/documents/leggi/2018/02/28/zone-economiche-speciali-il-regolamento-in-gazzetta>, marzo 2018.
- Vita, C. (2012). *Il dualismo economico in Italia : la teoria e il dibattito (1950-1970)*. FrancoAngeli.
- Vollenberg, M., Kenis, P., & Raab, J. (2007, October). Provan and Milward 1995 revisited: A case-study on network structure and network effectiveness of a Dutch mental health care network. In 9th Public Management Research Conference, Tucson, Arizona October.
- Von Claus Knoth, E. (2000). “Special Economic Zones and Economic Transformation The Case of the People’s Republic of China.”
- Wang, J. (2013). The economic impact of special economic zones: Evidence from Chinese municipalities. *Journal of development economics*, 101, 133-147.
- Warr P., Menon J., (2015). “Cambodia’s Special Economic Zones”. ADB Economics Working Paper. No. 459. Manila: Asian Development Bank.
- Wasylenko, M. (2019). *Strategies to Build Economic Strength in Lagging Areas: Investment, Tax Incentives, Wage Subsidies, Worker Training, and Education*. Center for Policy Research – Syracuse University, The Maxwell School. Working paper n. 219, dicembre 2019.
- Watson, P.L. (2001). *Export Processing Zones: Has Africa Missed the Boat? Not yet!*, The World Bank, Londra.

- Wilkie, J. y Rivera M. (2010) "Frontera de Baja California-Global (FBC-GLOBAL 2030) como Primera Zona Económica Especial de México." Congreso Internacional de la UABC.
- Wong, K. (1987). "China's special economic zones experiment: An appraisal, *Human Geography*" Vol. 69, Pages 27-40.
- Wong, K., Chu, D. (1984). "Export Processing Zones and Special Economic Zones as Generators of Economic Development: The Asian Experience". *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, Vol.66, Issue 1, Pages 1-16.
- World Bank (2011). "Special economic zones: Progress, emerging challenges and future directions". Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2017). "Special Economic Zones. An Operational Review of Their Impacts". CIIP. Competitive Industries and Innovation Program. Washington D.C.
- Wren-Lewis, S. (2018). Ending the microfoundations hegemony, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 34, no. 1, 55-69.
- Yankov, K. V., Moiseev, A. K., & Efgrafov, D. A. (2016). "Problems and prospects of special economic zones in Russia". *Studies on Russian Economic Development*, Vol.27, Issue 3, Pages 311-317.
- Yeung, Y. M., Lee, J., Kee, G. (2009). "China's special economic zones at 30". *Eurasian Geography and Economics*, Vol.50(2), Pages 222-240.
- Yitao, T., Meng, L. (2016). "Annual report on the development of China's special economic zones." In Y. Tao & Y.
- Yuan (Eds.). Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones (pp. 3-20).
- Yueh, L. (2009). Patent laws and innovation in China. *International Review of Law and Economics*, 29(4), 304-313.
- Zappa, G. (1956). *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo I, Milano, Giuffrè.
- Zeng D.Z. (2010). Building engines for growth and competitiveness in China: Experience with special economic zones and clusters. World Bank, Washington.
- Zeng, D. Z. (2012). "China's Special Economic Zones and Industrial Clusters: The Engines for Growth". *Journal of International Commerce, Economics and Policy* Vol.3, Issue 3.
- Zeng, D. Z. (2016). Special economic zones: Lessons from the global experience. *PEDL Synthesis Paper Series*, 1, 1-9.
- Zeng, D. Z. (Ed.) (2010). "Building engines for growth and competitiveness in China: Experience with special economic zones and industrial clusters". Washington, D.C: World Bank Publ.

- Zeng, D.Z. (2015). *Global Experiences with SEZs – with a Focus on China and Africa*, World Bank.
- Zeza, G. & Zeza, F. (2019). On the design of empirical stock-flow-consistent models, *European Journal of Economics and Economic Policies: Interventions*, vol. 16, no. 1.
- Zheng, G., Barbieri E., Di Tommaso M.R., Zhang L., (2016). “Development zones and local economic growth: zooming in on the Chinese case”; *China Economic Review*, Science Direct; Vol.38, Pages 238-249.
- Zolt, E. (2014). *Tax incentives: Protecting the tax base*, Papers on Selected Topics in Protecting the Tax Base of Developing Countries, Draft Paper 3, United Nations.
- Zolt, E. (2014). *Tax incentives: Protecting the tax base*, Papers on Selected Topics in Protecting the Tax Base of Developing Countries, Draft Paper 3, United Nations.

Sitografia

- www.academia.edu/35358909/Le_Zone_Economiche_Speciali_ZES_nell_esperienza_internazionale_e_ilpossibile_ruolo_nello_sviluppo_del_Mezzogiorno.
- www.assoporti.it/media/1956/5_le-zes_final.pdf
- www.diritto.it/zone-economiche-speciali-zes-d-l-912017-c-d-decreto-sud/
- www.economist.com/news/leaders/21647615-world-awash-free-trade-zones-and-their-offshoots-many-are-not-worth-effort-not.
- www.eticapa.it/eticapa/la-previsione-legislativa-di-zone-economiche-speciali-zes-per-lo-sviluppo-del-mezzogiorno-ditalia/
- <https://fee.org/articles/how-special-economic-zones-are-quietly-advancing-freedom/>
- www.ilmarghine.net/notizie/attualita/3986/zone-economiche-speciali-della-sardegna-aree-centrali-dellisola-escluse-dei-benefici-il-forum-di-macomer-denuncia-il-silenzio-delle-istituzioni-del-territorio
- www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/presentation/wcms_546534.pdf
- www.iusinitinere.it/il-riconoscimento-dello-status-di-zes-le-zone-economiche-speciali-16890.
- www.lexology.com/library/detail.aspx?g=ad4ca182-e2d0-4bf8-b884-71b2d9ad6722
- www.mekonginstitute.org/what-we-do/ongoing-projects/joint-development-of-cross-border-economic-zones/

www.nagora.org/le-zone-economiche-speciali-per-un-nuovo-sviluppo-il-ruolo-strategico-dei-porti-meridionali.

www.nctm.it/news/articoli/southern-special-economic-zones-in-italy-and-the-eu-state-aid-regime

www.oliverwyman.com: Chen, X., "Special Economic Zones as a tool for economic development".

www.regione.abruzzo.it/system/files/sviluppoeconomico/zes/PSSZONA-ECONOMICASPECIALEREGIONEABRUZZO.pdf

http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/TradeIssueBrief_SpecialEconomicZones.pdf

www.ship2shore.it/en/logistics/italy-first-in-europe-for-zes_67547.htm

<https://slideplayer.com/slide/3822577/>

www.sr-m.it/wp-content/uploads/2018/07/Spirito_ZES_Milano.pdf

www.zonaseconomicas.com/documentos/ZonasEconomicasMx_EN.pdf

COMPONENTI DEL GRUPPO DI RICERCA

Università degli Studi del Sannio

Riccardo Realfonzo – *Coordinatore del Tavolo*

Rosa Canelli

Paola Corbo

Paola Gaudio

Francesco Zezza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Alessandra Allini

Adele Caldarelli

Raffaella Casciello

Luca Ferri

Gianluca Ginesti

Marco Maffei

Fiorenza Meucci

Rosanna Spanò

Annamaria Zampella

Università degli Studi di Napoli Parthenope

Rocco Agrifoglio

Alessia Berni

Elvira Ciociano

Alessandro De Iudicibus

Luigi Moschera

Riccardo Staffa

Università degli Studi di Salerno

Fabio Carlucci

Lucia Ciciarelli

Paolo Coccorese

Corrado Cucini

Luigi Senatore

Barbara Trincone

Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Carla Bianchi

Alessio D'Auria

Menita Giusy De Flora

Irina Di Ruocco
Laura Infante
Maria Pia Nastri
Pasquale Rossi

Università di Napoli L'Orientale

Roberta Arbolino
Giacomo Caterini
Tiffany Louise Lantz

Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Francesco Agliata
Clelia Fiondella
Riccardo Macchioni
Nicola Moscariello
Danilo Tuccillo
Claudia Zagaria



Il Torcoliere • Officine Grafico-Editoriali d'Ateneo
Università degli studi di Napoli "L'Orientale"
Finito di stampare nel mese di dicembre 2021

Nella programmazione europea 2014/2020*, l'attuazione delle opportune sinergie tra il sistema Universitario e la Regione Campania ha realizzato progetti che hanno fornito elementi di conoscenza e competenze di carattere tecnico-scientifico. I contributi hanno già supportato e rafforzeranno l'azione regionale amministrativa nei processi di sviluppo del sistema delle imprese campane operanti nei diversi settori. Un'azione amministrativa efficace ed efficiente è da sempre il punto di partenza per l'utilizzo dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea finalizzati allo sviluppo economico, sociale e territoriale dei paesi membri. In tal senso non sorprende che per la Regione Campania, nell'ambito della propria programmazione, il tema del rafforzamento della capacità amministrativa abbia assunto un'importanza strategica, tale da essere declinato come una delle priorità di investimento per la crescita regionale che contribuisce allo sviluppo del nostro Paese.

* POR FSE 2014/2020 – OT 11 – Programmazione interventi capacità istituzionale. Attuazione DGR 743 del 20/12/16.

ISBN 978-88-6719-201-4



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
SALERNO



U
N
I
V
E
R
S
I
T
À

D
E
G
L
I

S
T
U
D
I

D
E
L

S
A
N
N
I
O

Università
degli Studi
della Campania
Luigi Vanvitelli



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
SUOR ORSOLA
BENINCASA