

Lo sviluppo delle Free Zone portuali:
le previsioni del "Decreto Mezzogiorno"
e casi studio nel Mediterraneo

**La presente ricerca è un estratto del Settimo Rapporto Annuale
"Le relazioni economiche tra l'Italia e il Mediterraneo"
pubblicato nell'ottobre 2017 nell'ambito del
Mediterranean Observatory di SRM**

Lo studio è stato realizzato da Alessandro PANARO,
Responsabile "Maritime & Mediterranean Economy" di SRM

Per maggiori informazioni visita:

www.srm-med.com | www.srm-maritimeconomy.com

Le analisi contenute nella ricerca non impegnano né rappresentano in alcun modo il pensiero e l'opinione dei Soci fondatori ed ordinari di SRM.

Lo studio ha finalità esclusivamente conoscitiva ed informativa, e non costituisce, ad alcun effetto, un parere, un suggerimento di investimento, un giudizio su aziende o persone citate.

Le illustrazioni e le infografiche presenti nello studio sono da intendersi come immagini e non come mappe, per cui l'equivalenza delle aree e dei confini potrebbe non essere rispettata.

La pubblicazione non può essere copiata, riprodotta, trasferita, distribuita, noleggiata o utilizzata in alcun modo ad eccezione di quanto è stato specificatamente autorizzato da SRM, ai termini e alle condizioni a cui è stato acquistato. Qualsiasi distribuzione o fruizione non autorizzata di questo testo, così come l'alterazione delle informazioni elettroniche costituisce una violazione dei diritti dell'autore.

Non potrà in alcun modo essere oggetto di scambio, commercio, prestito, rivendita, acquisto rateale o altrimenti diffuso senza il preventivo consenso di SRM. In caso di consenso, lo studio non potrà avere alcuna forma diversa da quella in cui l'opera è stata pubblicata e le condizioni incluse alla presente dovranno essere imposte anche al fruitore successivo.

La riproduzione del testo anche parziale, non può quindi essere effettuata senza l'autorizzazione di SRM. È consentito il riferimento ai dati, purché se ne citi la fonte.

Cover design e progetto grafico: Marina RIPOLI

INDICE

Introduzione 4

I dettati del “Decreto Mezzogiorno” ed alcuni tentativi in Italia
di delimitare zone di sviluppo incentivato 8

Il caso del porto di Tanger Med in Marocco 17

Il caso della SCZ-Suez Canal Zone 23

Il caso del Porto di Trieste 28

Conclusioni: la ZES come strumento di marketing territoriale 35

Introduzione

I recenti dettati del decreto legge 91/2017 recante “Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno” (su GU del 20 giugno 2017) convertito in Legge 3 agosto 2017, n. 123 (su GU del 12 agosto 2017), hanno previsto, tra l’altro, al Capo II artt. 4-5 la possibilità di istituire le cosiddette ZES vale a dire le Zone Economiche Speciali.¹

Viene così introdotto nel nostro sistema normativo uno strumento oggetto in passato di lunghi e animati dibattiti e che, nell’immaginario collettivo, avrebbe potuto contribuire, una volta concepito, in modo significativo allo sviluppo o al rilancio di determinate aree del Paese, contraddistinte da persistente crisi economica e produttiva.

La ZES è di fatto un’ “arma” per poter invogliare imprese a investire in un territorio offrendo incentivi fiscali, agevolazioni burocratiche e per attenuare il costo del lavoro; a tutto questo sommando la vicinanza e la disponibilità di un efficiente ed efficace sistema infrastrutturale ubicato nelle immediate vicinanze, in genere un aeroporto, un porto, con ferrovie e strade facilmente raggiungibili.

In diversi Paesi del mondo le ZES sono utilizzate da anni, alcuni hanno addirittura quasi “istituzionalizzato” tale strumento, estendendolo a gran parte del territorio nazionale, si pensi agli Emirati Arabi Uniti che ne hanno 36 a varia vocazione settoriale, con varie forme di governance, oppure alla Cina che ha eletto gran parte della sua costa a Free Zone, anche in questo caso con varie sfaccettature e diverse forme di incentivazione.

La Cina ha introdotto queste aree fin dagli anni ‘80 con lo scopo iniziale di conseguire due obiettivi: il primo, per promuoversi come un hub per lo shipping internazionale e attirare flussi di merci principalmente dalla Corea del Sud e da Hong Kong per poi sottoporli a processi di lavorazione; il secondo, per attivare moderni servizi logistici e rafforzare la propria armatura infrastrutturale. Sempre in Cina, l’Unescap (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) afferma che le Free Trade Zone svolgono un ruolo significativo per connettere i mercati nazionali e internazionali, promuovere il commercio internazionale, attirare investimenti stranieri e know-how tecnico e avviare lo sviluppo delle industrie connesse con le attività portuali. Shenzhen, tra le più importanti del Paese, ha fatto progressi con la liberalizzazione del mercato consentendo un più facile accesso all’entroterra e alle infrastrutture e favorevoli politiche di import-export.

¹ In questo paper il termine Zona o ZES è usato spesso per abbreviare.

Ciò ha comportato un ampio incremento di investimenti esteri, ed infatti più del 40% del PIL di Shenzhen è imputabile all'output di aziende a capitale straniero. Questo ultimo numero è utile per comprendere che requisito fondamentale, per poter concepire e progettare, pianificare e definire una Zona Speciale, è la creazione di sviluppo ed occupazione quindi impatto economico di rilievo.

Distribuzione % del numero delle Free Zone a livello mondiale

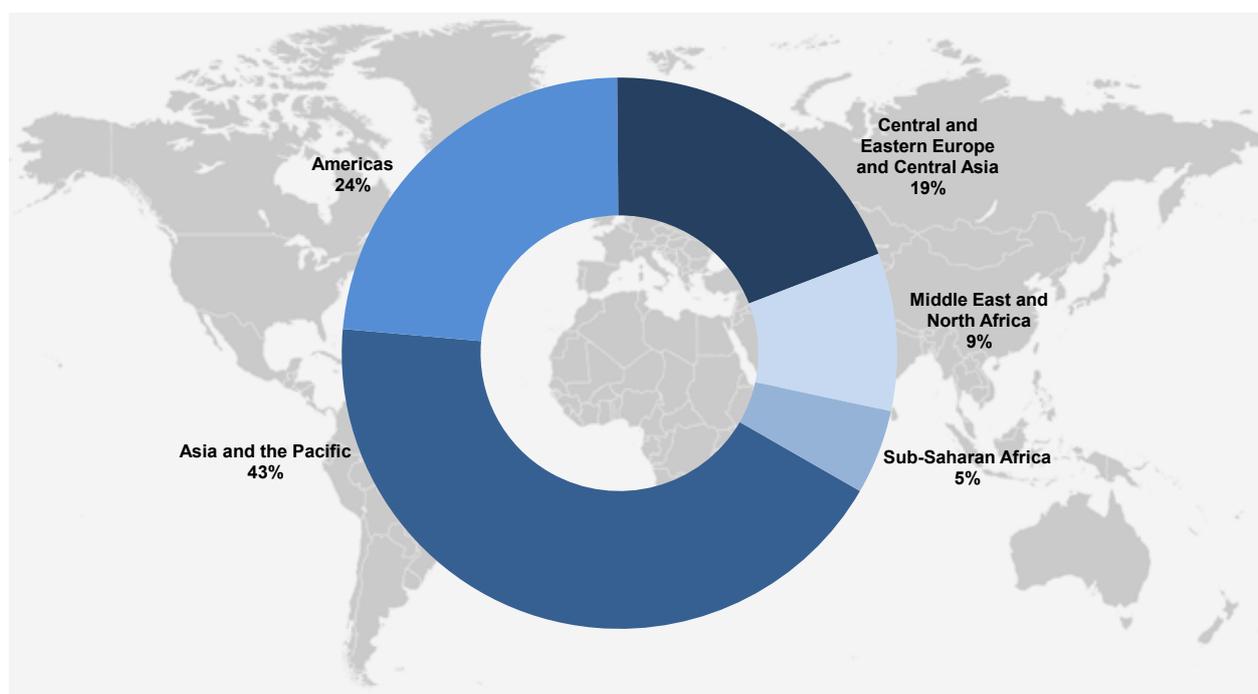


Figura 1 - Fonte: SRM su World Bank

Il fenomeno delle Zone Economiche Speciali, ha registrato un trend in continua crescita, che non si è arrestato durante il periodo della globalizzazione, né nel corso della crisi finanziaria mondiale degli anni scorsi: se nel 1997 il numero di ZES era pari a circa 845 in 93 Paesi, tale valore è attualmente salito a circa 4.000 e coinvolge circa 135 Paesi, con una particolare concentrazione in Asia e nella regione del Pacifico (dove è ubicato il 43% del totale globale delle ZES) e nelle Americhe; la dimensione economica di questo fenomeno, dunque, ha raggiunto ormai valori di grande rilevanza per il sistema produttivo globale. Esse, in totale, impiegano oltre 68,4 milioni di lavoratori diretti e generano un valore aggiunto, derivante dagli scambi, di poco più di 850 miliardi di dollari (stime World Bank²).

Andrà, quindi, verificato nei prossimi anni come l'Italia intenderà dar seguito alla legislazione vigente e come disciplinerà nel dettaglio i dettati del decreto sul Mezzogiorno che rappresentano una vera e propria sfida per la crescita.

² FIAS - World Bank Group (2008), Special Economic Zones Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development. Washington, DC.

Obiettivi di questo capitolo sono, infatti: a) avere un quadro di come sono state concepite le Zone Economiche Speciali in Italia con un cenno ai tentativi fatti nel passato di concepire strumenti simili; b) porre in evidenza casi studio di successo inerenti il funzionamento delle ZES; tra questi sono stati scelti due porti nel Mediterraneo: Tanger Med (in Marocco) e Port Said (in Egitto) vicino Suez, anche se è noto che in questo secondo caso la territorialità della Zona è molto più ampia dell'area portuale; inoltre, anche se non riguardante il Mezzogiorno, è stato dedicato un paragrafo al Porto di Trieste storicamente dotato di una Zona Franca che va sempre più assumendo carattere strategico per la crescita dello scalo. Quest'ultima rappresenta, infatti, un caso unico nell'ordinamento giuridico italiano e comunitario, soprattutto in considerazione delle vicende storico-politiche che ne segnarono l'istituzione e, più in generale, che interessarono il territorio di Trieste. È da osservare che storicamente, prima sotto l'Impero Austro Ungarico sino al 1918, e poi sotto il Regno d'Italia, il Porto ha sempre goduto di prerogative particolari dal punto di vista giuridico ed organizzativo, che ne hanno valorizzato la natura di luogo volto all'attuazione del commercio internazionale in una zona geografica strategica quale quella del Nord-Est italiano.

Numero di Free Zone nel mondo e numero di Paesi interessati

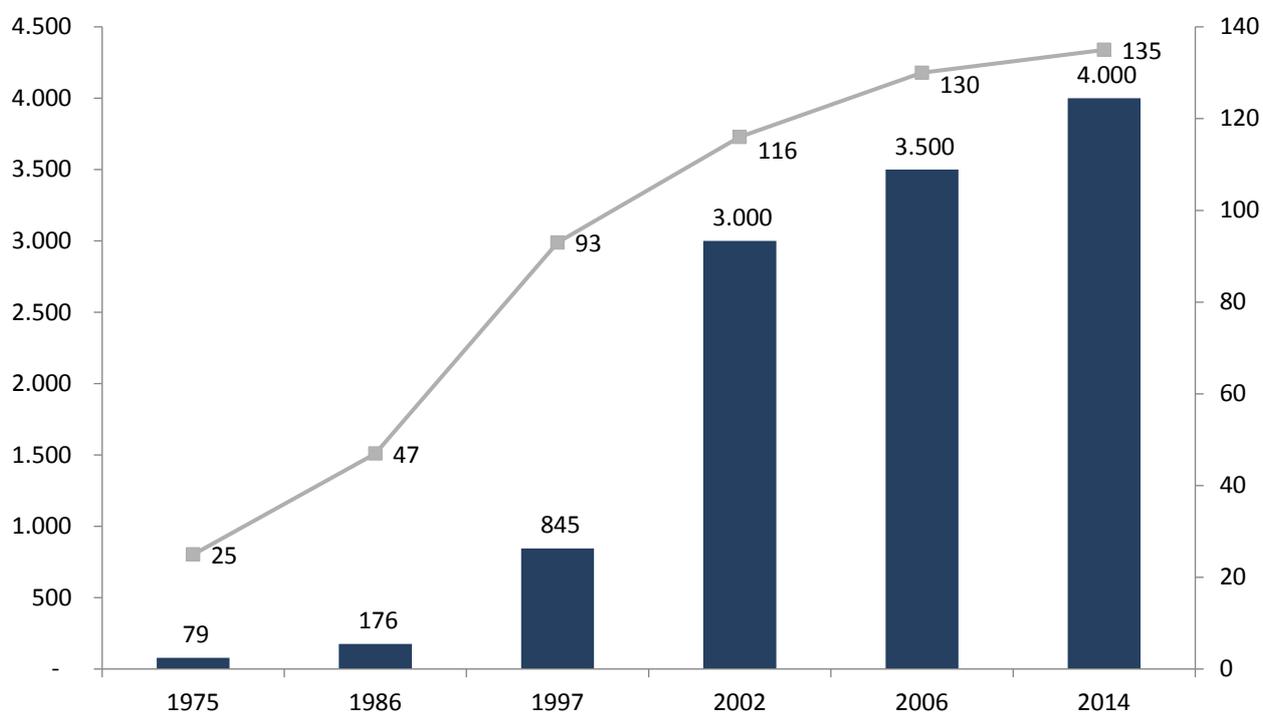


Figura 2 - Fonte: SRM su World Bank e Trade Performance of Free Trade Zone

Le diverse tipologie di “Zona” (World Bank)

La prima modern zone è stata fondata in Irlanda nel 1959.

Da allora si sono evoluti diversi tipi di zone:



FREE TRADE ZONE (FTZ)

Conosciute anche come commercial free zone, sono zone delimitate e duty-free che offrono solo magazzini o magazzini e servizi di distribuzione per operazioni commerciali, trasbordo e ri-export.



EXPORT PROCESSING ZONE (EPZ)

Sono aree industriali destinate principalmente ad ospitare imprese orientate ai mercati esteri. Esistono anche le Hybrid EPZ generalmente suddivise in una zona generale aperta a tutte le industrie e una zona a parte riservata alle imprese export oriented.



ENTERPRISE ZONE

Sono zone destinate a rivitalizzare aree urbane o rurali devastate, attraverso l'assegnazione alle imprese di incentivi fiscali e/o di sovvenzioni finanziarie.



FREEPORT

Sono aree che comprendono territori molto più grandi. Possono ospitare tutti i tipi di attività, anche il turismo e le vendite al dettaglio, e forniscono un insieme più ampio di incentivi e benefici.



SINGLE FACTORY EPZ

Gli incentivi alle imprese vengono assegnati indipendentemente dalla localizzazione; le fabbriche non devono necessariamente essere allocate all'interno di una zona definita.



SPECIALIZED ZONE

Sono zone di natura più particolare come ad esempio parchi scientifici/tecnologici, zone petrolchimiche, parchi logistici, zone aeroportuali e così via, in genere prevedono lo sviluppo di imprese ad alta tecnologia, centri di ricerca o particolare settori.

I dettati del “Decreto Mezzogiorno” ed alcuni tentativi in Italia di delimitare zone di sviluppo incentivato

I presupposti per la creazione della ZES

Il primo passo effettuato è stato quello di analizzare le condizioni che sono state create dal Decreto per far sì che nasca una Zona Economica Speciale.

Obiettivo, secondo il legislatore, dovrà essere agevolare la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo, in alcune aree del Paese, delle imprese già operanti, nonché l’insediamento di nuove imprese. È evidente, in questo caso, che non si è inteso limitare la presenza di aziende a quelle preesistenti ma creare qualcosa che andasse anche a stimolare la generazione di nuove imprese.

Un secondo problema che è stato affrontato è stato indovinare in modo chiaro cosa fosse la ZES ed in questo caso è stata definita *“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 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)”*.

Appare dunque ben chiaro il ruolo fondamentale di generatore di sviluppo del Porto; nel caso dell’Italia ovviamente coincidente con l’Autorità di Sistema Portuale o con uno dei porti facenti capo ad essa; ma non basta poiché dovrà essere uno scalo che sia interessato dalle reti TEN, dovrà quindi essere definito con chiarezza questo concetto che potrebbe tagliare fuori alcuni porti italiani poiché non presenti negli itinerari previsti dai corridoi. Si ribadisce che la presenza del porto è un elemento che resta di significativa importanza in quanto non in tutti i Paesi che hanno la presenza di ZES è necessario prevedere aree portuali e tanto meno connesse ad altre infrastrutture. In realtà il principio è da condividere poiché si ritiene sia assolutamente fondamentale aggiungere a tutti i vantaggi della ZES una serie di opere che possano garantire alle imprese l’attuazione di processi di internazionalizzazione rapidi e integrati tra loro.

Interessante sembra il dettato secondo cui *“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”*.

Sarà quindi importante prevedere investimenti aggiuntivi, ciò lascia presumere che, una volta definito il territorio, non sarà automatica l’assegnazione di agevolazioni ma andranno (a ragione) effettuati investimenti addizionali; un’impresa che casualmente si troverà in ambito ZES dovrà quindi attivarsi per investire e creare sviluppo. Questo dettato va in parallelo con una necessità che SRM ha sempre enunciato quando si parla di ZES e cioè quella di effettuare scelte decise e precise sulla tipologia settoriale delle aziende da incentivare e/o sulla dimensione da considerare (piccola, media o grande).

Per quanto riguarda le proposte di istituzione della Zona Economica, queste potranno essere presentate dalle regioni meno sviluppate e in transizione; in Italia si tratta in sostanza dell’intero Mezzogiorno con la chiara intenzione di far sì che anche questo strumento entri in una logica di riequilibrio di divari territoriali. Ogni regione potrà presentare una o al massimo due proposte qualora detenga più aree portuali; le regioni che non posseggono aree portuali potranno presentare proposte in forma associativa dando luogo a Zes interregionali. L’iter prevede la definitiva approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

La proposta va corredata da un piano di sviluppo strategico (PSS), che debba rispettare tutti i presupposti che abbiamo presentato e riassunto nel box che segue.

Requisiti di base della Free Zone



Essere in una Regione meno sviluppata o in transizione.



Comprendere almeno un’area portuale interessata dalla rete transeuropea dei trasporti.



Prevedere incentivi in relazione alla natura incrementale degli investimenti delle imprese.



Avere un PSS - Piano di Sviluppo Strategico.



Specificare (eventuali) accordi o convenzioni quadro con banche ed intermediari finanziari.



Avere il Soggetto per l'Amministrazione (Comitato di Indirizzo) identificato.

I contenuti della proposta e di conseguenza del PSS sono da osservare con particolare attenzione. La regione interessata deve, infatti, oltre a specificare le caratteristiche dell'area, anche individuare il soggetto per l'amministrazione che è identificato in un Comitato di indirizzo composto da quattro membri che (ndr.) devono prestare l'incarico senza alcun genere di compenso:

- il Presidente dell'Autorità Portuale (ora diventata Area di Sistema Portuale), che lo presiede; (ad ulteriore conferma della significatività del porto nell'ambito della strategia della Zona);
- un rappresentante della Regione coinvolta (o delle regioni);
- un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- un rappresentante del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il Comitato si avvarrà del Segretario Generale dell'Autorità di sistema per l'esercizio delle funzioni amministrative gestionali e agli oneri di funzionamento si provvederà con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; altra disposizione che lascia immaginare la creazione di strutture molto snelle e senza aggravii di spesa aggiuntivi, senza alcuna forma societaria che possa causare liti tra enti sull'assegnazione di nomine.

Le Autorità di Sistema Portuale (AdSP) con sede nel Mezzogiorno



-
- | | |
|---|--|
| 1 | AdSP MAR TIRRENO CENTRALE
Porti di Napoli, Salerno e Castellammare di Stabia |
|---|--|
-
- | | |
|---|---|
| 2 | AdSP MARE ADRIATICO MERIDIONALE
Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli |
|---|---|
-
- | | |
|---|---|
| 3 | AdSP MAR IONIO
Porto di Taranto |
|---|---|
-
- | | |
|---|--|
| 4 | AdSP MARI TIRRENO MERIDIONALE E JONIO E DELLO STRETTO
Porti di Gioia Tauro, Crotone (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria |
|---|--|
-
- | | |
|---|---|
| 5 | AdSP MARE DI SICILIA OCCIDENTALE
Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani |
|---|---|
-
- | | |
|---|---|
| 6 | AdSP MARE DI SICILIA ORIENTALE
Porti di Augusta e Catania |
|---|---|
-
- | | |
|---|---|
| 7 | ADSP MARE DI SARDEGNA
Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale) |
|---|---|
-

Figura 3 - Fonte: SRM su Gazzetta Ufficiale

Il soggetto per l'amministrazione e cioè il Comitato di Indirizzo dovrà altresì assicurare: a) gli strumenti che garantiscano l'insediamento e la piena operatività delle aziende presenti nonché la promozione sistematica dell'area verso i potenziali investitori internazionali; b) l'utilizzo di servizi economici e tecnologici nell'ambito ZES; c) l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi.

È molto importante il tema della Governance delle Zone in quanto in molti Paesi del mondo sono già da tempo avviate forme che prevedono a vario titolo l'intervento dei privati, nel management o nella realizzazione di determinati asset, della Zona come ad esempio le infrastrutture interne al territorio o la possibilità di entrare con quote di partecipazione nel soggetto gestore quando viene costituita una società ad hoc (cosa che pare non prevista in Italia). Ad esempio nella Free Zone di Aqaba (Giordania) il Pubblico realizza le infrastrutture esterne alla zona e beneficia delle concessioni sui terreni mentre il Privato finanzia le infrastrutture interne alla zona e ne gestisce i servizi.

Free Zone nel mondo suddivise per tipologia di soggetto gestore/investitore (%)

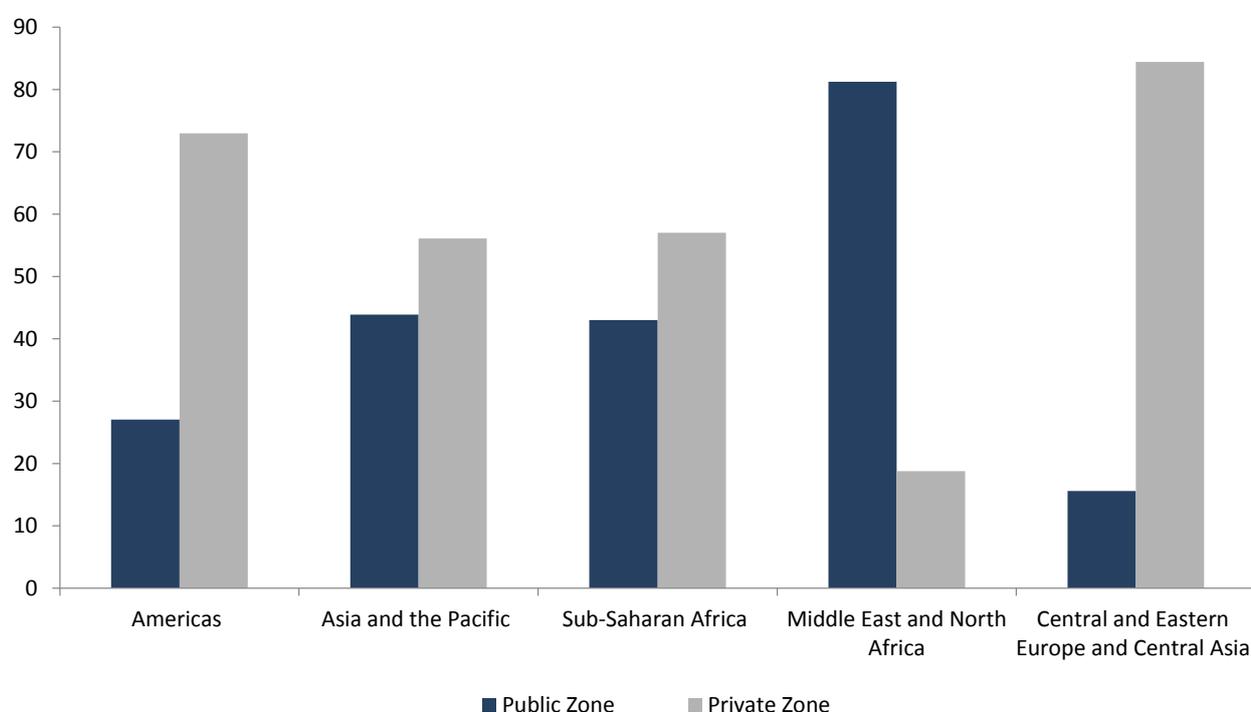


Figura 4 - Fonte: SRM su World Bank

Inoltre, il Segretario generale dell'Autorità di Sistema potrà stipulare, previa autorizzazione del Comitato di indirizzo, accordi o convenzioni quadro con banche ed intermediari finanziari.

Sarà importante assicurare l'appoggio di istituzioni finanziarie di grande professionalità per appoggiare - ove sostenibili, validi e bancabili - tutti i progetti imprenditoriali che la Zona potrà stimolare e creare. Si sottolinea la particolare importanza di questo punto poiché, secondo le esperienze italiane del passato, le normative di incentivazione e la valutazione di progetti complessi (su cui successivamente si

effettuerà qualche riflessione) hanno funzionato al meglio quando nel processo legislativo che portava all'assegnazione del contributo è stata inserita l'istruttoria bancaria o comunque l'intervento dell'istituto di credito a supporto della valutazione del business plan aziendale o territoriale (es. legge 488/92, oppure contratti di programma).

I benefici fiscali e le semplificazioni amministrative

Il decreto in esame ha altresì sancito le tipologie di agevolazioni di cui potranno beneficiare le nuove imprese e quelle già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nelle ZES. Esse sono di duplice ambito, amministrativo e fiscale.

1. In primo luogo sono previste procedure semplificate, da applicare a cura delle amministrazioni locali e statali interessate, rivolte ad accelerare termini procedurali ed adempimenti burocratici rispetto a procedure e regimi previsti dalla normativa regolamentare ordinariamente applicabile, sulla base di criteri derogatori e modalità individuate che dovranno essere sancite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno;
2. Sempre parlando di benefici amministrativi (e ovviamente localizzativi) è previsto l'accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico della ZES, alle condizioni definite dal soggetto per l'amministrazione, nel rispetto delle normative nazionali ed europee;
3. Per quanto riguarda i benefici fiscali, invece, è previsto un credito di imposta in relazione agli investimenti effettuati nelle ZES ed 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.

Per ottenere tale credito, che al momento sembra essere la sola tipologia di beneficio finanziario prevista per le imprese, occorre rispettare taluni requisiti, vale a dire:

- le imprese 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;
- non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento.

Le cifre ad ora stanziare per tali benefici sono definite in 206,45 milioni di euro ripartite nel prossimo triennio come segue:

- 25 milioni di euro nel 2018;
- 31,25 milioni di euro nel 2019;
- 150,2 milioni di euro nel 2020.

Problema importante che si è inteso affrontare riguarda quello del Monitoraggio degli interventi che andrebbe effettuato con particolare cura, visto il presumibile nascere di numerose Zone e progetti, tali da poter rendere non semplice il controllo di risorse e l'opportuno coordinamento delle Zes con tutti gli altri strumenti territoriali di sviluppo (ad esempio i fondi comunitari).

In questo caso è stata individuata l'Agenzia per la coesione territoriale (ACS) che dovrà assicurare, con cadenza almeno semestrale, il monitoraggio degli interventi e degli incentivi concessi, riferendo al Presidente del Consiglio dei ministri, o al Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, sull'andamento delle attività e sull'efficacia delle misure di incentivazione concesse, avvalendosi di un piano di monitoraggio concordato con il soggetto per l'amministrazione; interessante il fatto che tale piano dovrà basarsi su indicatori di avanzamento fisico, finanziario e procedurale da definire.

Il tema della delimitazione di aree a sviluppo incentivato: alcune riflessioni

In Italia sono stati nel passato fatti numerosi tentativi, da parte del legislatore, di creare aree definite in cui prevedere un sistema di agevolazioni amministrative ed economiche, in questa sede se ne citeranno solo alcuni poiché non si ha la pretesa di essere esaustivi e gli strumenti presentano una numerosità tale da non consentire un'analisi dettagliata.

Esemplare il caso, nella metà degli anni '90, degli strumenti di programmazione negoziata che si esplicitarono essenzialmente nei Patti Territoriali, nei Contratti d'area e nei Contratti di Programma. In tutti i casi non si trattava di Zone speciali vere e proprie, ma comunque di iniziative che interessavano territori delimitati da una serie di enti locali (nel caso dei Patti Territoriali) che, una volta condiviso un progetto comune di sviluppo partivano con l'invitare imprese a presentare progetti ed a realizzare infrastrutture funzionali a tali iniziative.

Presupposto era che il master plan territoriale partisse "dal basso", cioè non da organi di amministrazione centrale, i quali dovevano però valutare la validità del progetto complessivo, visto nella sua strategia, e dei singoli business plan imprenditoriali. Vi era quindi un lungo processo chiamato fase di concertazione che vedeva coinvolti, riuniti attorno a tavoli tecnici, tutti gli enti locali, le associazioni di

categoria, le categorie sindacali e le rappresentanze di interessi in generale, intenti a trovare linee comuni di un programma di crescita del territorio da concretizzare in un protocollo di intesa. A tali iniziative (ovviamente ritenute valide dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica) veniva assegnata una dotazione finanziaria pubblica di 50 milioni di euro da usare per finanziare industria, agroindustria, servizi, turismo e successivamente anche progetti del comparto agricolo.

Visto il gran numero di iniziative che sorsero nel territorio nazionale e l'ingente volume di progetti, furono chiamate le banche a svolgere le istruttorie e quindi a valutare tutte le tipologie di progetti che il territorio era in grado di esprimere fino a giungere al finanziamento ed all'attuazione del Patto.

Il Patto era amministrato da un Soggetto Responsabile che in genere era un ente locale capofila o una società mista a partecipazione maggioritaria pubblica. Le imprese i cui progetti erano ritenuti validi beneficiavano di contributi in conto capitale in misura ingente, nei limiti permessi dall'UE in termini di aiuti di Stato.

Nel caso dei Contratti d'area era invece prescelta la cosiddetta area di crisi (individuata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con apposita Task Force) che diventava a tutti gli effetti una zona dove venivano convogliate risorse finanziarie e agevolati investimenti imprenditoriali con contributi pubblici a fondo perduto; in questo caso dovevano essere definite anche politiche del lavoro visto che la crisi del territorio era essenzialmente dovuta alla chiusura di grandi stabilimenti imprenditoriali falliti; tra le iniziative più note ricordiamo Crotone, Area Torrese Stabiese, Manfredonia, Airola.

Simile al Patto territoriale sotto gli aspetti organizzativi, il contratto d'area era diverso nella sua definizione poiché era normato come "l'accordo tra più soggetti pubblici (anche locali), rappresentanze di lavoratori e datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati".

Tale accordo aveva per scopo la realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito favorevoli. Tali strumenti generarono 766 progetti per oltre 3,6 miliardi di investimenti ma l'iter di approvazione di tali iniziative fu caratterizzato da varie battute d'arresto che ne rallentarono la concreta realizzazione per motivazioni burocratiche.

Di diversa logica - che meno ha a che vedere con le ZES ma che giova citare poiché ritenuto uno strumento che ha avuto buona efficacia - erano i contratti di programma e cioè iniziative imprenditoriali che potevano essere presentate da Grandi imprese o da consorzi di PMI che, se realizzate in aree (allora denominate) Obiettivo 1, potevano beneficiare di contributi pubblici a fronte di grandi investimenti. Infatti per definizione erano “contratti stipulati tra l’amministrazione statale competente e grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanti di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata, relativi allo sviluppo delle attività produttive”. A partire dal 1987, il contratto di programma ha avuto ampia applicazione e ha consentito l’attivazione di importanti volumi di investimenti e la creazione di significativi livelli occupazionali nel Mezzogiorno da parte di grandi gruppi italiani e stranieri; si stimano investimenti di circa 10,8 miliardi di euro, mentre l’incremento occupazionale ammonterebbe a poco più di 36mila unità. Ricordiamo il contratto della Fiat a Melfi (in Basilicata), Natuzzi (in Puglia), Unica (un consorzio di Pmi calzaturiere in Campania) e altri.

Altre iniziative di sviluppo da segnalare sono senz’altro quelle derivanti dalla grande stagione dei fondi comunitari provenienti dalla programmazione 2000-2006 che prevedeva l’assegnazione di risorse finanziarie a iniziative definite PIT cioè Progetti Integrati Territoriali che potevano avere configurazioni settoriali (es. PIT Beni culturali) o territoriali (es. PIT di Napoli o Salerno) o di vocazione (es. PIT Enogastronomico) o anche una delimitazione zonale (es. PIT dell’Area Nord-Est di Napoli). Tali iniziative avevano alla base un’idea forza di sviluppo del territorio che poi avrebbe dovuto esprimere la sua progettualità e creare impatto economico conseguente in termini di imprese e occupazione.

Senza entrare nel dettaglio delle centinaia di iniziative gemmate da tutte le forme di sviluppo che abbiamo elencato ci si limita ad alcune considerazioni.

Esse erano diverse dal concetto di ZES poiché in primo luogo non consideravano il porto “centrale” nell’ambito strategico del territorio, cosa che a nostro avviso riveste importanza poiché più volte SRM ha realizzato lavori rivolti a far comprendere quanto sia importante lo scalo a sostegno di un sistema produttivo locale.

Queste, inoltre, prevedevano l’intervento di una moltitudine di soggetti politici, economici, pubblici, privati che a vario titolo finivano per esprimere interessi non sempre coordinati con il progetto di sviluppo complessivo dell’area. Spesso chi presentava i progetti di investimento non era animato da principi di crescita del territorio ma di crescita della singola impresa e ciò faceva diventare l’assegnazione dei fondi una concessione di contributi senza far nascere alcuna filiera duratura.

Infine, considerazione non da poco, la costituzione del Soggetto Responsabile dell'iniziativa che comunque gestiva fondi importanti, diventava parte di un apparato burocratico già di per se' pesante che finiva per non giovare all'economia dell'area.

Il contratto di programma poneva invece alla base un valido progetto imprenditoriale ed era questo che veniva posto al centro delle scelte ed era agevolato, i passaggi burocratici erano ben definiti (es l'assegnazione di licenze e permessi erano pronti rapidamente) ed i problemi conseguenti erano risolti dagli enti competenti.

Questi ultimi a nostro avviso devono essere i principi alla base della costituzione della ZES:

- che il progetto imprenditoriale posto al centro sia valido e conforme al piano di sviluppo;
- che il progetto stesso debba contribuire ed essere legato alla crescita del porto e viceversa quindi un'iniziativa fortemente votata all'internazionalizzazione;
- che le problematiche burocratiche non debbano (quasi) esistere;
- che i progetti connessi alla realizzazione delle infrastrutture debbano essere preventivamente analizzati e approvati nella loro strategia.

In questo caso la ZES, come si vedrà anche dai casi studio che seguono, potrà avere una configurazione tale pervenire ad una buona riuscita.

I casi studio analizzati infatti mostrano come alla base del successo del Porto di Tanger MED vi sia una straordinaria efficienza dello scalo e delle infrastrutture ad esso connesse e non solo le agevolazioni alle imprese che si ubicano nella "Zona"; il caso di Suez mostra come la realizzazione del Raddoppio del Canale sia invece stata un'opera vista dal Governo Egiziano non solo come "casello autostradale" per far pagare più pedaggi e far passare quindi più navi, ma come parte di un progetto di sviluppo più complessivo dotato di aree industriali, di servizi e una serie di porti da far crescere.

Il caso del porto di Tanger Med in Marocco

Il porto di Tanger Med è tra i maggiori hub del Mediterraneo per movimentazione container e mezzi navali transitati ed è dotato, nella zona retroportuale, di una Free Zone strutturata. Situato a circa 40 km dalla città di Tangeri, è il più grande porto del Marocco e punto d'incontro navale tra il mare Nostrum e l'Atlantico, gode di

una posizione geografica di rilievo sullo stretto di Gibilterra e la caratterizzazione tipica del porto è che la nave per transitare nello scalo non ha bisogno di complesse manovre di attracco ma solo di rallentamenti per l'accosto in banchina, ciò velocizza notevolmente le procedure di imbarco e sbarco.

Nonostante sia uno scalo "giovane" (il primo terminal è stato inaugurato nel 2007 e il secondo nel 2008), è in breve tempo diventato un modello internazionale di governance da imitare e un riferimento per il trasporto via nave di merci. Dal 2007 (data in cui è quasi completamente partita l'operatività del terminal) al 2016 ha aumentato la movimentazione di container di 20 volte arrivando a circa 3 milioni di TEU. Nella prima metà del 2017 il traffico contenitori ha registrato una crescita dell'11,2% pari a quasi 1,6 milioni di TEU rispetto a 1,4 milioni movimentati nel primo semestre del 2016.

Di rilievo è anche la crescita che il Marocco ha effettuato, grazie alla crescita del porto, nel ranking del *Liner Shipping Connectivity Index*³ dell'Unctad. Il Paese è passato dal 77° posto del 2004 al 17° del 2016 scalando 60 posizioni; risultato che è tra le maggiori performance mondiali. La maggiore escalation si è avuta proprio dal 2007 al 2008 quando il valore dell'indicatore è salito di 20 punti.

Traffico container del Porto di Tanger Med (TEU) e trend del LSCI del Marocco (2007-2016)

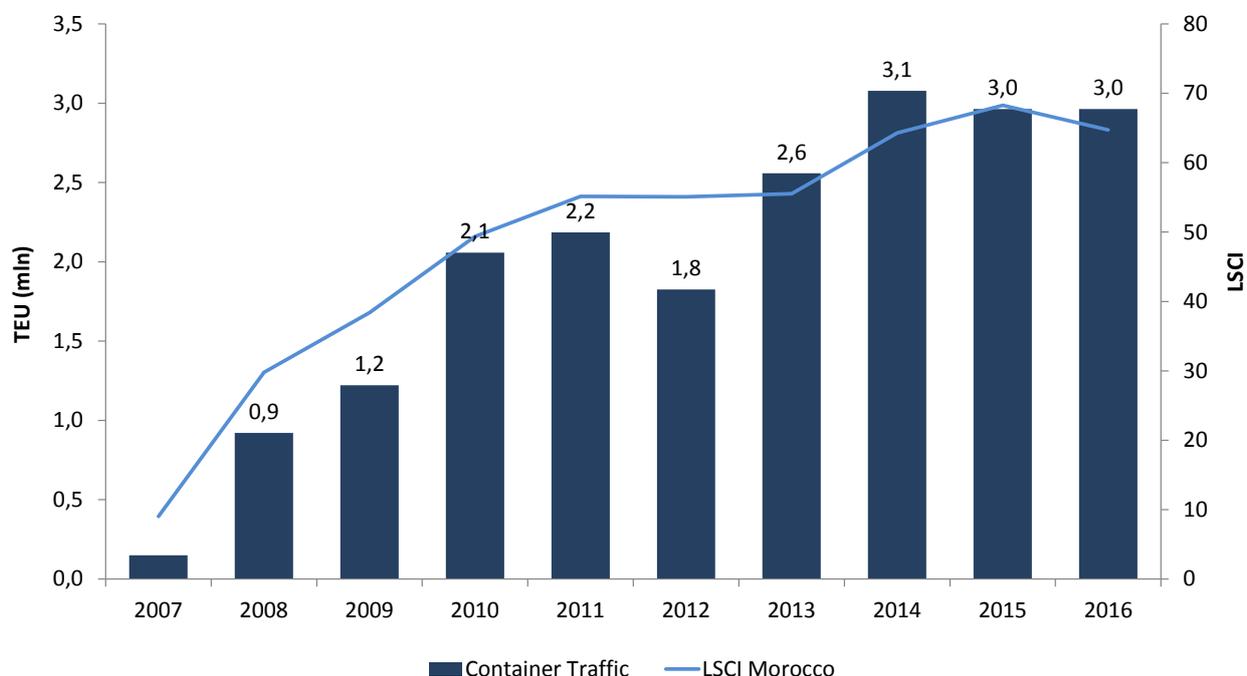


Figura 5 - Fonte: SRM su Tanger Med Port Authority e Unctad

³ Il LSCI dell'Unctad considera cinque elementi: 1. Il numero delle navi; 2. La capacità di trasporto in termini di container; 3. Il tonnellaggio massimo delle navi; 4. Il numero di servizi marittimi; 5. Il numero di compagnie di navigazione che impiegano portaccontainer nei servizi da e per i porti.

L'ascesa del porto è dovuta oltre che ad una spinta strategica del Governo in termini di investimenti pubblici, anche a quattro driver che lo trascinano ad avere una posizione di primo piano; si enfatizza questo passaggio in quanto Tanger Med riesce a svolgere un ruolo da protagonista pur avendo di fronte il primo (e tra i più efficienti) porto container del Mediterraneo quale è lo spagnolo Algeciras che muove una concorrenza non di poco conto allo scalo.

Il primo driver che Tanger Med ha saputo sfruttare è la location geografica; è situato, come accennato, allo sbocco di Gibilterra in un'area nodale quanto Suez sulla via di passaggio tra Asia, Nord-Europa, Nord e Sud America ed ha banchine facilmente raggiungibili.

Il secondo è la capacità che ha avuto il porto di attrarre mega carrier e terminalisti di primo livello come Eurogate (che fa capo al gruppo tedesco Eurokai) che gestisce il terminal 2 e APM (del Gruppo danese Maersk, primo vettore al mondo per volumi di container trasportati) che gestisce il terminal 1. I terminal 3 e 4, assegnati a Marsa Maroc e APM, in fase di allestimento, consentiranno di aumentare la capacità del porto ad 8,2 milioni di TEU.

Il terzo è la capacità di svolgere il ruolo di Multipurpose e quindi di accogliere ogni tipologia di nave, dal container, al Ro-Ro alle rinfuse; questo rende il porto molto flessibile ai mutati scenari del mercato che oscillano in funzione dei noli e del prezzo delle rinfuse liquide (petrolio greggio e raffinato). Tanger Med è connesso, con 55 servizi regolari, a 150 porti mondiali di 66 Paesi.

Veniamo al quarto driver che è il cuore pulsante del Porto: la dotazione di una Free Zone strutturata che ha saputo infondere una grande accelerazione alla crescita dello scalo; l'area logistico portuale e l'area "Franca" ospitano complessivamente circa 600 imprese di tutti i settori produttivi che realizzano un totale export di oltre 4 miliardi di euro.

Essa è impropriamente definita Free Zone in quanto si tratta in realtà di sei zone ognuna con una vocazione diversa e concepite sempre per avere una perfetta integrazione con lo scalo. La zona è costruita infatti per dare piena importanza al porto così come nella logica del legislatore italiano; un'area che traina la crescita di tutto il territorio.

La Free Zone di Tanger Med

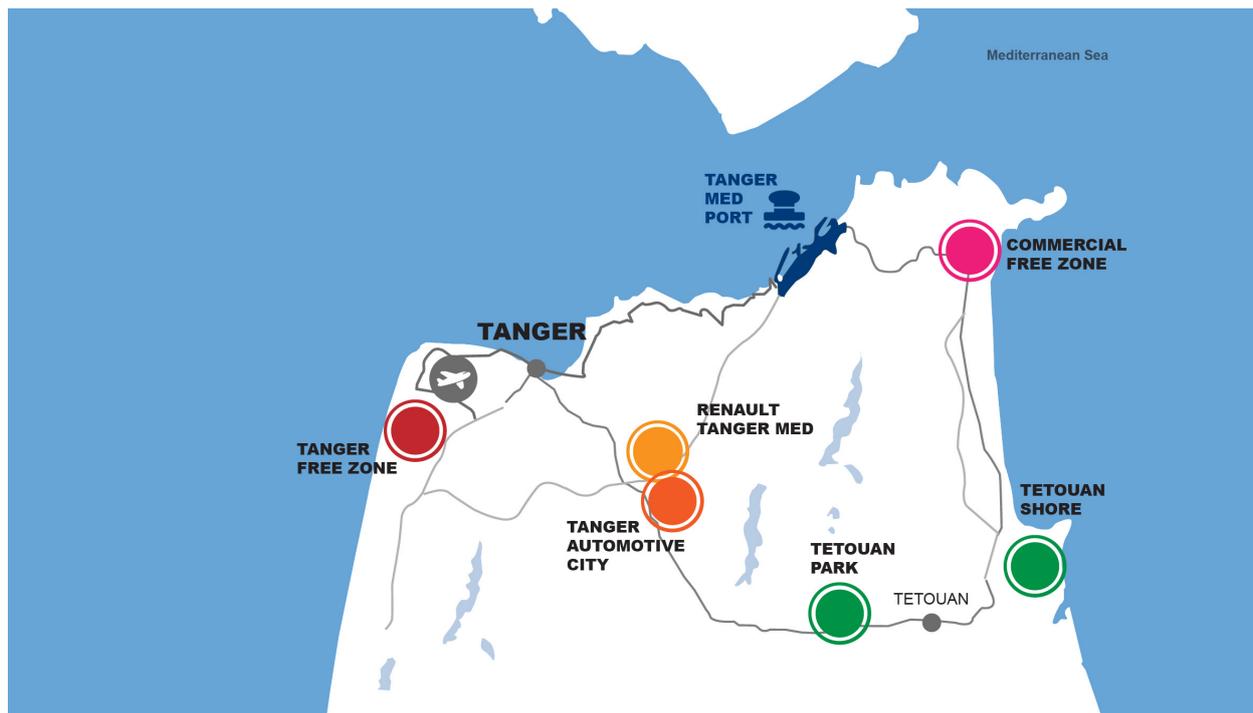


Figura 6 - Fonte: SRM su Tanger Med Port Authority

Le sei zone che compongono il complesso sono:

- **Renault Tanger Med**

È l'area dove è ubicato lo stabilimento della Renault dal febbraio 2012, si estende su 300 ettari; dista soli 5 km dalla TAC-Tanger Automotive City. È un impianto in forte sinergia con il porto che consente alla casa automobilistica di raggiungere entro 48 ore oltre 25 impianti in Europa che assemblano circa 4 milioni di autovetture all'anno. La fabbrica produce modelli di Dacia venduti in Marocco o esportati principalmente in Europa, Africa e nell'Area MENA; gli autoveicoli sono esportati in oltre 73 destinazioni. Il 10 luglio 2017, il sito produttivo ha celebrato la milionesima vettura prodotta in cinque anni. Oggi, lo stabilimento funziona con 3 turni di 8 ore, 6 giorni su 7, con una capacità attuale di produzione di 340.000 macchine.

Attualmente una Dacia su due della casa Renault-Nissan è prodotta in Marocco, negli stabilimenti di Tangeri e Casablanca. Come dato assoluto, quattro auto su dieci vendute in Marocco sono commercializzate dal Gruppo francese.

- **Tanger Automotive City (TAC)**

È la parte della Zona dedicata al settore automotive che ruota intorno all'investimento effettuato dalla Renault-Nissan. Si esplicita in 300 ettari dove sono allocate oltre 40 imprese del settore della componentistica per auto.

- **Tanger Free Zone**

Si tratta di un'area di 400 ettari, vicina all'aeroporto di Tangerang e in prossimità dell'oceano Atlantico, con il porto di Tangerang Med facilmente raggiungibile a 12 km via strada. Sono ubicate in prevalenza imprese che si occupano dei settori automotive, aeronautico e tessile⁴ e che possono beneficiare di ampie agevolazioni sia in punto amministrativo, sia fiscale di cui si dirà più avanti.

- **Tetouan Park**

È un Parco Industriale e Logistico sviluppato su un'area di 150 ettari ancora in fase di evoluzione. Si pone l'ambizione di fornire servizi logistici e distributivi a valore aggiunto cioè con annesse lavorazioni industriali (che sarebbero effettuate da piccole industrie di manifattura leggera) per le imprese della Free Zone. A regime il Parco dovrebbe creare 5.000 posti di lavoro; l'investimento iniziale per la predisposizione dell'area è stato di 15 milioni di euro ma il piano complessivo di risorse impiegate raggiungerà a regime 45 milioni.

- **Tetouan Shore**

Area dedicata ai servizi di business (banche e assicurazioni) ed ai servizi in outsourcing (esempio: call center o gestione piattaforme tecnologiche); il Tetouan Shore è una piattaforma integrata con 22.000 mq di uffici e servizi coperti.

- **Commercial Free Zone**

Più conosciuta come Commercial Zone of Findeq è un'area sviluppata su 100 ettari circa destinata allo sviluppo del commercio all'ingrosso ed al dettaglio dei prodotti delle imprese dell'area interessata dalla Free Zone.

Come si è avuto modo di comprendere dalla sintetica descrizione delle attività presenti nell'area, la Zona è un progetto complesso in cui vanno previste una serie di attività non solo industriali ma anche di servizi e di commercializzazione, sempre e tutte rivolte allo sviluppo delle imprese e del porto. Il tutto contornato da una serie di agevolazioni finanziarie che vanno ad aggiungersi alle semplificazioni amministrative, che vengono concesse e che possono essere riassunte in questo modo (si premette che non sono qui approfondite le modalità tecniche specifiche di ottenimento dei benefici ma solo indicate le linee generali di massima che vengono perseguite ed indicate nei documenti reperibili nel sito web della Free Zone):

- esenzione dalle imposte di registro e di bollo per l'aumento o il conferimento di capitale e le acquisizioni di terreni;
- esenzione dell'imposta sui brevetti e dalla tassa urbana per 15 anni;

⁴ Elenco disponibile su <http://41.77.115.106/~tfz/presentation/entreprises-implantees>

- esenzione dell'imposta sul reddito delle società per 5 anni e, dopo, aliquota ridotta all'8,75% fino al 20° anno;
- esenzione fiscale sui prodotti azionari, azioni e proventi assimilati e sul rimpatrio di capitali;
- le merci che entrano nella zona, così come i servizi resi dal territorio, sono esenti da IVA;
- per alcuni settori, lo Stato, attraverso il Fondo Hassan II, può concedere aiuti finanziari per l'acquisto di terreni e/o la costruzione di unità produttive. Questa concessione raggiunge fino al 100% del prezzo del terreno sulla base di un costo massimo di 250 DH/mq. Il rilascio di questo aiuto è effettuato in un periodo non superiore a 60 giorni dopo la presentazione dei documenti giustificativi;
- il trattamento previdenziale per assunzioni e contratti di dipendenti permette un notevole abbattimento del costo del lavoro.

L'insediamento imprenditoriale è anche facilitato dalla presenza di nuove infrastrutture, ampi spazi per lavorare le merci ed efficienti collegamenti stradali, ferroviari e aeroportuali. In conclusione il successo del porto marocchino deriva da una serie di fattori combinati tra loro. Tra questi, gli elementi chiave di maggior rilievo riguardano le favorevoli condizioni di sviluppo e le grosse opportunità economiche che il porto è stato ed è in grado di offrire agli investitori esteri logistici e manifatturieri.

Tanger Med prevede infatti numerose facilitazioni burocratiche agli scambi commerciali, che gli permettono di superare la concorrenza degli altri porti del Mediterraneo ed essere preferito da aziende e compagnie di navigazione, nell'individuazione delle rotte più profittevoli e in fase decisionale per stabilire dove situare le attività produttive.

Le imprese internazionali sono fortemente spinte a delocalizzare la produzione a Tangeri grazie alle condizioni convenienti che il governo offre agli investitori stranieri. La posizione geostrategica nel Mediterraneo, come più volte sottolineato, permette a Tanger Med di configurarsi come un ponte tra Europa e Africa, ed offrire l'accesso ad un mercato di oltre 600 milioni di persone, nonché fornire un collegamento altamente efficiente da e per l'entroterra del Marocco.

Il caso della SCZ-Suez Canal Zone

Il raddoppio del Canale di Suez⁵ in Egitto, realizzato nell'agosto 2015, ha rappresentato specie in prospettiva, un importante momento per l'economia del Paese e un cambiamento di rilievo, in termini di ridefinizione strategica, per le rotte ed i traffici marittimi delle merci in transito nel Mediterraneo. Da premettere che per Suez già transita ogni anno poco più dell'8% delle merci del mondo che viaggiano via mare, rappresentato da 17.000 navi.

Dopo un anno di stabilità del traffico, quale è stato il 2016, i dati dei primi mesi del 2017 mostrano crescite a doppia cifra (primo semestre: incremento delle merci in volume di oltre il 10%); ciò può essere dovuto agli sconti tariffari praticati dalle Autorità di gestione del canale, ma anche al fatto che via Suez possono passare navi di ogni dimensione e questo è in perfetta linea con il fenomeno del gigantismo navale che continua il suo trend senza sosta.

Il traffico delle merci potrebbe, inoltre, subire ancora incrementi quando vi sarà la piena accelerazione del grande progetto cinese Belt & Road Initiative che vedrà un importante numero di mezzi impiegati per trasportare merci in container da parte del Dragone che sta incrementando le sue relazioni commerciali con l'Asia⁶.

Il Canale va visto per la sua valenza finanziaria (i ricavi dovuti ai transiti, secondo le stime, dovrebbero attestarsi ad oltre 13,2 miliardi di dollari al 2023, dai 6,7 del 2016), ma anche per quella infrastrutturale e strategica; a ridosso dello stesso, l'Egitto ha previsto un grande piano di investimenti rivolti ad attrarre imprese manifatturiere, logistiche e di servizi, nonché un piano di potenziamento dei porti vicini al canale, affidandone la gestione dei terminal a grandi player.

Di seguito prenderemo in analisi il progetto denominato SCZ-Suez Canal Zone (o anche conosciuto come SCZone) articolato in un mix di operatori ed infrastrutture interessate in modo integrato allo sviluppo dell'area. Giova ricordare che il caso viene preso in esame in quanto rappresenta un altro caso di Free Zone collegata ad aree logistiche e portuali, focus delle analisi che stiamo qui illustrando.

Essa è situata strategicamente sulla principale "strada commerciale" tra l'Europa e l'Asia, si estende per 461 kmq; è composta da due aree integrate, due aree di sviluppo e quattro porti.

⁵ Per approfondire SRM in collaborazione con Alexbank (2015), Gli effetti economici del raddoppio del Canale di Suez sui traffici del Mediterraneo; www.srm-maritimeconomy.com

⁶ SRM (2016 e 2017), Italian Maritime Economy. Rapporto Annuale, Giannini, Napoli; www.srm-maritimeconomy.com

Le due aree integrate sono:

1. Ain Sokhna con Ain Sokhna Port
2. East Port Said.

Le due aree di sviluppo sono:

1. Qantara West
2. Ismailia orientale.

I quattro porti sono:

1. West Port Said
2. Adabiya
3. Al Tor
4. Al Arish.

Ogni area integrata e di sviluppo offre opportunità di investimento per le imprese industriali e commerciali, infrastrutture e sviluppo immobiliare, logistica e tecnologie all'avanguardia. Le espansioni portuali progettate aumenteranno, dal canto loro, la capacità di gestire il traffico marittimo e offriranno servizi correlati come la cantieristica navale, lo stivaggio, il bunkeraggio, la demolizione e il riciclaggio di navi. Tutti gli investitori della SCZone sono assistiti dall'inizio alla fine attraverso un processo economico-sostenibile che semplifica la registrazione e l'ottenimento di licenze e di permessi per la creazione di nuove imprese.

Le aziende che scelgono la SCZ possono fruire di:

- possibilità di essere partecipate da una società estera al 100% (non viene imposta partecipazione locale);
- controllo estero al 100% delle attività di importazione/esportazione;
- importazioni esenti da dazi doganali e da imposta sulle vendite;
- dazi doganali sulle esportazioni verso l'Egitto esistenti solo su materie prime importate, non sul prodotto finale;
- servizi di visti rapidi.

Particolarità è rappresentata dal fatto che la percentuale di dipendenti stranieri che lavorano per una società nella SCZone non può superare il 10%, inoltre, non sono previste restrizioni sulle transazioni finanziarie in qualsiasi valuta all'interno della Zona e il 100% dei profitti può essere rimpatriato.

Di seguito una più dettagliata analisi delle aree che sono state citate.

La prima area integrata comprende Ain Sokhna con Sokhna Port.

È un importante centro industriale e logistico a Sud del Canale di Suez, che unisce impianti portuali, zone industriali, aree residenziali e collegamenti stradali e ferroviari alla capitale Il Cairo. Una gran parte dell'area, circa 370 kmq, è destinata alla produzione.

La zona è progettata per ospitare ogni tipo di attività industriale, nonché strutture commerciali. Le opportunità di sviluppo immobiliare esistono specie per la costruzione di unità residenziali. La zona prevede anche la presenza di attività marittime come servizi di costruzione e riparazione, bunkeraggio e riciclaggio di navi.

L'area produttiva va ad integrarsi con un porto internazionale quale Ain Sokhna che si trova sulla costa Ovest del Golfo di Suez, a 43 km a Sud dalla città di Suez. Esso copre una superficie di 22,3 kmq ed ha una profondità di 18 m. A causa dell'abbondante territorio circostante, il porto sta rapidamente diventando un importante hub industriale che serve i mercati internazionali e nazionali. I piani di espansione includono nuovi terminal container e rinfuse liquide; logistica, magazzinaggio e centri di distribuzione.

Ulteriori investimenti sono rivolti verso l'automazione e le attrezzature all'avanguardia per la movimentazione dei contenitori. Il porto, giova ricordare, vanta la presenza del terminalista di caratura mondiale DP World che fa capo agli Emirati Arabi Uniti.

Panoramica della SCZ-Suez Canal Zone

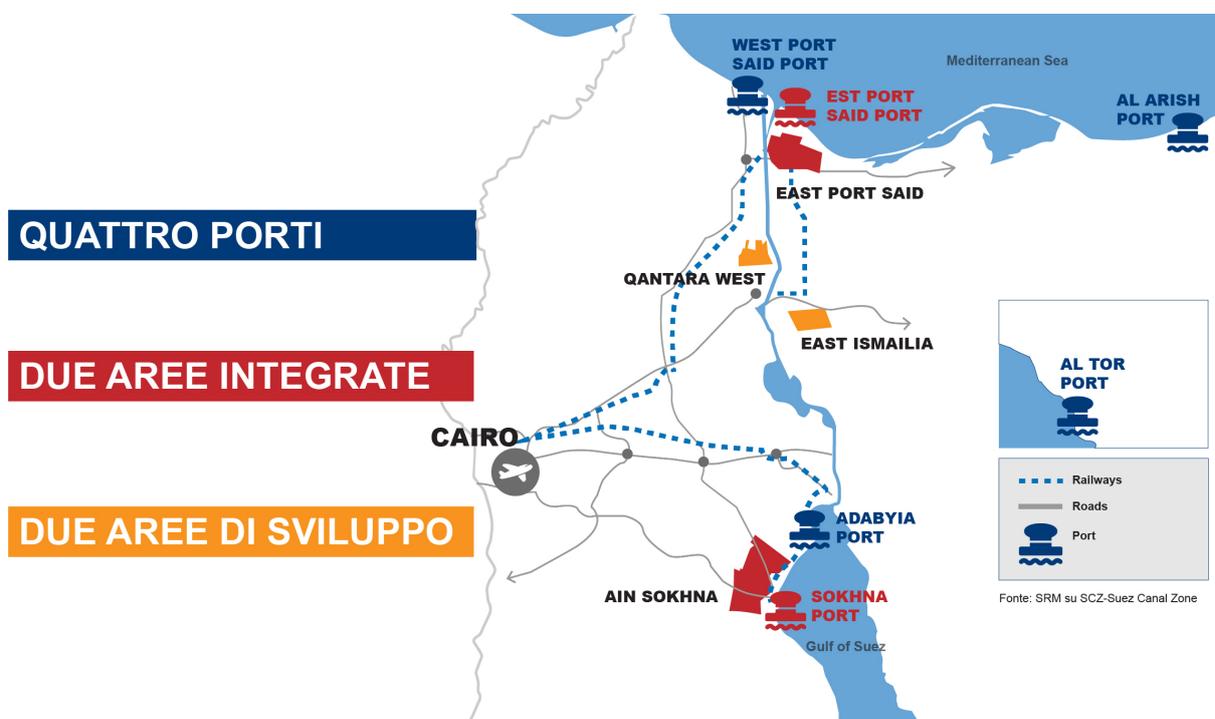


Figura 7 – Fonte: elaborazione SRM su SCZone

La seconda area integrata comprende East Port Said. È un territorio attualmente in via di sviluppo e vanta la presenza di un importante centro di trasbordo con un centro logistico multimodale; occupa 75,5 kmq adiacente a Port Said. Circa 40 kmq sono destinati alle attività industriali medie e leggere e alle attività commerciali. L'espansione ad Est di Port Said sta spingendo allo sviluppo industriale e creando opportunità connesse alla desalinizzazione dell'acqua e alle centrali elettriche, nonché per l'espansione della rete stradale. Le opportunità di sviluppo immobiliare includono progetti residenziali a East Port Said e Bardawil, alcuni situati sul mare.

East Port Said è conosciuta per le sue acque profonde che le consentono di ospitare megaship, e la collocano tra i 40 porti più importanti e più trafficati del mondo.

L'ampliamento dello scalo verrà portato a 70 kmq dagli attuali 26 e offrirà altre possibilità di grande crescita.

A seguire, come illustrato vi sono due aree di sviluppo.

La prima development area è Qantara West.

Un complesso con industrie leggere e centri logistici facilmente accessibili dal Canale di Suez. Situata vicino a un terreno agricolo a 30 km a Nord di Ismailia sulla strada per Port Said, Qantara West beneficia della vicinanza del fertile Delta ed è l'ideale per lo sviluppo del settore agroalimentare. Attualmente, 13,6 kmq sono destinati alla crescita di un'area con infrastrutture idriche, elettricità e fognature. Le imprese logistiche hanno servizi di magazzinaggio di lavorazione industriale, trasporto e distribuzione, spedizioni di merci, impacchettamento.

La seconda development area è Ismailia Orientale.

Si tratta di un nuovo centro per le industrie hi-tech, nonché per centri di istruzione e formazione, East Ismailia si trova 10 km ad Est del Canale e copre una superficie di 71 kmq. Vi sono infrastrutture idriche ed elettriche e il territorio offre servizi per l'industria leggera e media, strutture di ricerca e sviluppo, nonché imprese di servizi e commerciali.

È in costruzione anche un tunnel per collegare Ismailia Orientale con il lato Est egiziano, che diminuirà i tempi di trasporto delle merci da Est a Opresenza dei quattro porti: West Port Said, Adabiya, Al Tor, Al Arish.

Il primo è parte di un grande porto di transhipment situato sul percorso principale tra l'Europa e l'Asia meridionale; si estende per 2 kmq all'ingresso Nord del Golfo di Suez sul Mar Mediterraneo.

Adabiya Port è invece situato sulla sponda occidentale del Golfo di Suez, a circa 10 km a Sud del canale, questo impianto portuale copre un'area di 1,8 kmq, ha nove banchine, con una lunghezza totale di 1,8 Km, che possono gestire ogni tipologia di merci alla rinfusa e ospitare navi fino a 60.000 tonnellate.

Saranno realizzati ulteriori investimenti nei terminal che saranno in grado, a regime, di gestire tutte le tipologie di merci.

Il porto di Al Tor è situato a Sud del Sinai ed occupa tre ettari sulla sponda orientale del Golfo di Suez, a Sud di Abu Zenima. La maggior parte delle merci riguardano rinfuse secche e minerali ma sono presenti anche contenitori, nonché barche da pesca e una marina per la nautica da diporto.

Al Arish, infine, è uno scalo situato nella costa egiziana del Mar Mediterraneo orientale ed è operativo per le merci, la pesca e anche come porto turistico, svolge un ruolo importante come porto industriale e commerciale per il Sinai del Nord e Gaza.

Dunque SCZ è una free zone molto somigliante alla logica italiana di mettere a sistema la fase produttiva con le aree logistiche e portuali.

Uno degli investimenti più importanti realizzati in Egitto in prossimità della SCZ, anche se non connessi strettamente alla nuova generazione di progetti creati a seguito del raddoppio del Canale, è il cinese TEDA Agreement.

Nel 2013 la cinese TEDA Corporation (Tianjin Economic-Technological Development Area)⁷ ha firmato un Accordo di sviluppo per la realizzazione di investimenti con la SCZone. In particolare è stato sottoscritto un contratto di concessione di 45 anni che stabilisce la realizzazione di progetti di investimento in un'area di 6 kmq nella zona industriale a Sud del Canale. TEDA dovrebbe investire in totale oltre 500 milioni di dollari che dovrebbero portare ulteriori 2 miliardi di dollari provenienti da imprese. Entro la fine del 2012, sono stati completati 1,34 kmq della parte iniziale e il lavoro di attrazione di investimenti è andato a buon fine. Varie infrastrutture incluse strade, acqua, gas, elettricità, banda larga e telecomunicazioni erano stati previsti in quest'area per il successivo sviluppo di imprese.

Si è formato un nuovo parco industriale con la Jushi (Egiziana) Fiberglass Company come azienda leader il parco industriale dell'oil con Honghua Drilling e International Drilling Manufacturing Company come leader, il parco per l'alto e basso voltaggio con la XD-Egemac High Voltage come capofila e il parco meccanico con la presenza di Muyang Egypt Industry Company come leader. In questo modo si è sviluppato un vero e proprio cluster industriale.

Con il successivo insediamento del Jushi Group, il più grande produttore mondiale di fibra di vetro, e Jiangsu Muyang Group, il numero tre nell'export, il layout industriale dell'area è stato ulteriormente migliorato.

⁷ TEDA Investment Holding Co. Ltd è stata fondata nel dicembre 1984. Il suo principale ambito di attività riguarda lo sviluppo regionale e immobiliare, i servizi pubblici, l'industria finanziaria e l'industria dei servizi denominati "moderni". Per approfondire www.teda.com

La prima fase del progetto è stata quindi completata e ha attirato più di 60 imprese di vari settori. La seconda fase di sviluppo è cominciata nel 2016 e lo scopo è creare nuovi spazi per le imprese e rendere l'area un punto strategico lungo la "Belt and Road Initiative". Essa interesserà progetti per lo sviluppo industriale, stoccaggio, logistica, R&S, commercio, finanza, living.

Il caso del Porto di Trieste⁸

Il Porto Franco di Trieste rappresenta un unicum nell'ordinamento giuridico italiano e comunitario, soprattutto in considerazione delle vicende storico-politiche che ne segnarono l'istituzione e, più in generale, che interessarono il territorio di Trieste. Storicamente, prima sotto l'Impero Austro Ungarico sino al 1918, e poi sotto il Regno d'Italia, il Porto di Trieste ha sempre goduto di prerogative particolari dal punto di vista giuridico ed organizzativo, che ne hanno valorizzato la natura di luogo deputato all'attuazione del commercio internazionale in una zona geografica strategica⁹.

La funzione internazionale del Porto Franco di Trieste, che attualmente comprende sei distinti Punti Franchi, per fare qualche esempio tre sono destinati alle attività commerciali (il Punto Franco Vecchio, il Punto Franco Nuovo, lo Scalo Legnami) e due destinati ad attività di tipo industriale (Punto Franco Olii Minerali, Punto Franco del Canale di Zaule), è quella di "assicurare che il porto ed i mezzi di transito di Trieste possano essere utilizzati in condizioni di eguaglianza da tutto il commercio internazionale, secondo le consuetudini vigenti negli altri porti franchi del mondo".

I punti franchi di Trieste è territorio politico dello Stato italiano. Sotto il profilo dei contenuti, la situazione giuridica del Porto Franco di Trieste si sostanzia essenzialmente in due regimi: la massima libertà di accesso e transito e l'extradoganalità (o "extraterritorialità doganale"). Per quanto riguarda la massima libertà di accesso al porto, si configura un regime di libera circolazione di merci e servizi, nonché di libertà di accesso e di transito a condizioni non discriminatorie e senza oneri se non a fronte di servizi effettivamente prestati. Per quanto concerne, invece, il regime doganale, i Punti Franchi dello scalo godono dello status giuridico dell'extradoganalità, che comporta tutta una serie di condizioni di operatività di maggior favore nel Porto Franco di Trieste.

⁸ Questo paragrafo è stato elaborato in collaborazione con l'Autorità di Sistema del Mare Adriatico Orientale ed al riguardo si ringrazia la Dr.ssa Vanna Coslovich per il supporto e le informazioni fornite.

⁹ Per un approfondimento più dettagliato dell'iter storico e normativo del regime di Porto Franco del porto di Trieste si veda www.porto.trieste.it/ita/il-porto/porto-franco

È senz'altro questo l'elemento di maggiore difformità della disciplina del Porto Franco di Trieste da quella nazionale e comunitaria.

I punti chiave del decreto attuativo del 2017

I punti chiave del decreto attuativo n. 368/2017, che riconosce all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Orientale il ruolo di "gestore unico" del regime di porto franco di Trieste, possono essere sintetizzati come segue.

- Attribuzione all'Autorità del potere di modificare l'area dei punti franchi. Almeno idealmente, il regime di Punto Franco potrebbe essere esteso a diverse aree, con importanti ripercussioni sul potenziale attrattivo dell'intera zona.
- Attribuzione all'Autorità del potere di autorizzare attività di manipolazione e/o trasformazione industriale nei punti franchi e di fornire informazioni agli investitori. Rappresenta il potere di riorganizzare le aree del Porto Franco per metterlo in grado di rispondere alle molteplici esigenze del commercio internazionale, prevedendo l'individuazione da un lato di aree specifiche da destinare ad attività dedicate alle attività industriali: es. stoccaggio, manipolazione, trasformazione, e dall'altro, di aree in cui concentrare le attività del settore della logistica legate in particolare al transito della merce. Le norme, d'altro canto, si allineano coerentemente con lo spirito della riforma che affida in via esclusiva alle autorità portuali le funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti.
- Attribuzione all'autorità del compito di potenziare i collegamenti ferroviari e di vigilare sul rispetto delle regole di utilizzo delle infrastrutture. Il dispositivo del decreto dà forma e contenuto al principio della libertà di accesso e di transito da intendersi riferito non solo alle infrastrutture portuali ma soprattutto alle vie di accesso al porto.
- Attribuzione del compito della promozione/gestione dell'attività di formazione. Attiva una visione più ampia del ruolo dell'Autorità come promotrice dello sviluppo e dell'innovazione.

Le caratteristiche del regime di favore nei punti franchi di Trieste

In definitiva il decreto del 2017 fornisce all'Autorità la possibilità concreta di coordinare i processi necessari all'utilizzo efficace degli strumenti di seguito elencati:

- quella della *franchigia doganale* che consente ai punti franchi di essere terreno fertile per la realizzazione e lo sviluppo di poli logistici avanzati in cui è possibile fornire valore aggiunto alle semplici operazioni di carico/scarico delle merci;
- quella di favorire lo sviluppo di un porto inteso come *punto portuale per il transito e per lo sviluppo di attività economica*.

Questo assetto normativo qualifica i punti franchi del porto di Trieste come territorio extradoganale, con le condizioni favorevoli qui riassunte.

- **Introduzione merce:** le procedure doganali per l'introduzione della merce sono semplificate, in quanto per le merci non unionali¹⁰ non è richiesta la dichiarazione doganale; per le merci unionali, l'operatore può scegliere se presentare la dichiarazione di esportazione o introdurle in un magazzino doganale.
- **Esenzione da pagamenti per merci terze:** vige l'esenzione dal pagamento del dazio, dell'IVA e delle misure di politica commerciale per le merci terze introdotte e per tutta la durata della loro permanenza nei punti franchi.
- **Stoccaggio illimitato:** la merce unionale e extra UE può essere stoccata senza limiti di tempo.
- **Conservazione dell'origine:** le merci extra UE introdotte possono conservare l'origine (anche preferenziale) a condizione che siano sottoposte a vigilanza doganale (a mezzo scritture contabili).
- **Manipolazioni semplici e industriali:** le merci extra UE e quelle unionali possono essere sottoposte a manipolazioni semplici o essere sottoposte a trasformazioni industriali;
- **Introduzione come esportazione da UE:** la merce unionale introdotta nel PF si considera esportata all'atto dell'ingresso nei punti franchi, in quanto territori extradoganali.
- **Acquisizione dell'origine UE:** la merce trasformata in Punto Franco acquisisce origine UE a condizione che siano rispettate le regole di origine.
- **Acquisizione del "Made in":** la merce lavorata nei punti franchi può acquisire il "made in" a condizione che siano rispettate le regole in materia di origine non preferenziale.
- **Credito doganale:** all'atto dell'importazione delle merci, può essere utilizzato il credito doganale triestino che consente il differimento del pagamento del dazio, dell'IVA a 180 giorni dalla data dell'operazione doganale.

¹⁰ Il codice doganale comunitario stabilisce che le "merci unionali" sono quelle che rientrano in una delle categorie seguenti: merci interamente ottenute nel territorio doganale dell'Unione, senza aggiunta di merci importate da paesi o territori non facenti parte del territorio doganale dell'Unione; merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione da paesi o territori non facenti parte di tale territorio e immesse in libera pratica; merci ottenute o prodotte nel territorio doganale dell'Unione esclusivamente dalle categorie merceologiche.

I caratteri essenziali del regime di Porto Franco a favore delle funzioni di porto di transito e di area per insediamento di attività logistiche e industriali, come attualmente configurate anche dopo l'approvazione del decreto del 2017 sono sintetizzati nel seguito.

- 1. Diritti portuali agevolati:** collegati al decreto interministeriale 339 del 1989 per la determinazione dei diritti portuali con aliquota agevolata.
- 2. Esenzione diritti fissi sulla circolazione dei veicoli:** per la liberalizzazione dei trasporti delle merci in transito per l'Italia attraverso il Porto di Trieste L. 1146/59 (esenzione dal pagamento del diritto fisso sulla circolazione per gli autoveicoli e i rimorchi internazionali adibiti al trasporto internazionale di cose per trasporti da e per il territorio o il porto di Trieste).
- 3. Accesso marittimo paritario:** diritto di accesso in condizioni di assoluta parità alle navi di qualsiasi bandiera per il carico e lo scarico delle merci.
- 4. Accesso ferroviario:** al fine di promuovere lo sviluppo dei servizi ferroviari nel porto franco, tenuto conto del principio di libertà di transito, si garantisce la libertà di accesso a tutti i vettori ferroviari anche a mezzo di società strumentali, o l'assunzione di partecipazioni societarie, finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali funzionali allo sviluppo del sistema portuale.

In generale, oltre alle agevolazioni di punto franco, sopra specificate, le aziende che insistono nel sedime dei punti franchi del porto di Trieste godono di tutte le agevolazioni fiscali previste dalla normativa italiana sia essa statale che regionale. Inoltre, a sostenere l'economicità della scelta dell'insediamento produttivo nelle aree dei punti franchi può contribuire la previsione dell'art. 3 Decreto Commissariale n. 53/59 con cui si prevede che "I prodotti petroliferi e i combustibili destinati al consumo degli stabilimenti industriali sono ammessi all'esenzione del dazio doganale e della sovrainposta di confine se esteri e dal pagamento dell'imposta di fabbricazione se nazionali (esenzione accisa). L'energia elettrica comunque impiegata negli stabilimenti industriali è esente dal pagamento dell'accisa sull'energia elettrica".

Il rapporto di collaborazione con le dogane e il protocollo 2016

Il regime speciale applicabile ai punti franchi del Porto di Trieste, in particolare dopo l'approvazione del decreto del 2017, attribuisce all'Autorità compiti importanti di gestione e coordinamento per l'applicazione del regime stesso. Innanzitutto essa è il soggetto chiamato ad "ingegnerizzare" i complessi processi per l'attuazione concreta dei principi sanciti dalle norme sul punto franco, in collaborazione con le altre istituzioni, a partire dalle autorità doganali.

L'attività di sviluppo dei modelli e dei sistemi informativi "certificati" per gestire le movimentazioni fra le varie aree di punto franco è fondamentale.

Una gestione moderna dei punti franchi comporta che tutte le amministrazioni coinvolte negli scambi internazionali svolgano la propria missione istituzionale assicurando la migliore integrazione nel complesso delle attività connesse alla circolazione delle merci. Pertanto già da giugno 2016, l'Autorità di Sistema e Agenzia delle Dogane, hanno siglato un protocollo di intesa volto ad assicurare una intensificazione dei propri rapporti destinata, fra le altre cose, a dispiegare effetti sul percorso di valorizzazione delle opportunità dei punti franchi di Trieste. Oltre a questi compiti, il Porto è chiamato a sviluppare e integrare fra loro ulteriori strumenti di impulso economico e di supporto all'insediamenti di attività produttive, al fine di raggiungere gli obiettivi che le sono propri, anche in collaborazione con altri soggetti del territorio.

In generale, in un mondo nel quale i soggetti potenzialmente interessati ad utilizzare le risorse della regione portuale sono sempre più frequentemente di importanti dimensioni e operanti su mercati globali, l'offerta "territoriale" delle nuove Autorità di Sistema Portuale necessita di configurarsi il più possibile come un'offerta integrata, proprio per fornire alla domanda internazionale la possibilità di trovare in un unico soggetto la risposta alle proprie esigenze di terminalistica portuale, gestione intermodale e ferroviaria, localizzazione di attività logistiche integrate a quelle portuali, o anche di attività di stoccaggio e manipolazione merci nei punti franchi. Verso un modello avanzato di "free zone".

Gli strumenti a disposizione dell'autorità di sistema, come sopra declinati, consentono pertanto di programmare un'organizzazione delle aree vincolate al regime internazionale di punto franco in modo che esse siano in grado di rispondere alle molteplici esigenze del commercio internazionale e, più in generale, al modello economico dei territori marittimi avanzati con opportunità di tipo "free zone".

Queste ultime, diffuse in molti paesi sia nelle aree in sviluppo che sviluppate, si sono tendenzialmente evolute dal modello originario di area in cui si concentravano processi produttivi per l'esportazione, utilizzando manodopera a basso costo e con scarso appoggio di tecnologia e un livello molto elevato di incentivi fiscali per attrarre investimenti stranieri, a quello evoluto di aree integrate alle infrastrutture portuali nelle quali un ruolo importante è svolto da servizi logistici e distributivi uniti ad attività di cosiddetto "quasi manufacturing". In questo quadro, le "free zones marittime" di successo tendono a superare le modalità tradizionali di creazione della competitività, basate sui puri costi, diventando contesti nei quali è possibile realizzare processi più avanzati sul piano delle qualità. Pertanto, partendo dal presupposto secondo il quale le zone franche possono svolgere un ruolo dinamico

nello sviluppo degli stati e dei territori qualora risultino compatibili con obiettivi ampi, quali ad esempio quelli del WTO e dell'UE, è opportuno e necessario che a livello di concreti percorsi realizzativi, una "zona franca", soprattutto in un contesto avanzato come quello italiano, sia concepita in modo da essere in grado di fornire servizi di alta qualità a supporto di modelli avanzati di insediamento.

Una tale concezione risponde ai principi ispiratori più profondi dei Porti Franchi, la concentrazione nelle aree franche internazionali di moderna concezione, delle attività industriali, logistiche orientate al soddisfacimento del transshipment e dell'import/export, direzionali, bancarie, assicurative, formative, divulgative quali: promozione e sviluppo e applicazione delle nuove tecnologie "ICT"; promozione dell'attività di esportazione di beni e servizi; promozione di attività per l'attrazione di investimenti; sviluppo e gestione di siti industriali e terreni; promozione di attività per il trasferimento di tecnologie, condivisione di know-how tra imprese, progettazione, marketing; promozione e concentrazione di attività di logistica; promozione e realizzazione di attività scientifica di alta specializzazione.

Lo scopo è quello di creare un ambiente in cui le imprese possano essere messe nelle condizioni di utilizzare efficacemente i propri fattori interni per produrre prodotti e servizi destinati all'esportazione e che siano competitivi a livello internazionale. A tal fine è necessario prevedere l'individuazione: di aree da destinare ad attività dedicate al traffico delle merci (stoccaggio, semplici manipolazioni, logistica, trasporti); di aree con vocazione industriale (trasformazione, manipolazioni) orientate all'esportazione; di aree in cui concentrare le attività del settore terziario (logistica, trasporti, comunicazioni, servizi assicurativi e bancari, fornitura di attrezzature, macchinari, informatica, ricerca e sviluppo, consulenza, formazione, marketing).

Il protocollo di intesa siglato con "Area Science Park di Trieste" che va a rafforzare il valore della SEZ ha come obiettivo il supporto e la collaborazione per sostenere il processo di "attrazione e sviluppo" delle attività economiche avanzate sul territorio, partendo dal potenziale offerto dal modello della "free zone" triestina. "Area Science Park", è punto di riferimento di eccellenza nel settore del trasferimento tecnologico e dell'innovazione, nella promozione della crescita della competitività e dell'attrattività dei territori di riferimento, nella valorizzazione di ricerca e impresa, anche attraverso la promozione di reti di eccellenza scientifiche e imprenditoriali, nonché nella progettazione e realizzazione di progetti pilota di sviluppo industriale. Tali prerogative, unite alla missione istituzionale dell'Autorità, hanno portato all'assunzione reciproca dell'impegno a sviluppare e consolidare opportunità e iniziative di collaborazione al fine di realizzare un modello di sviluppo industriale innovativo per la valorizzazione del regime di Porto Franco, a partire da un'analisi condivisa, relativa al territorio di riferimento, del quadro di contesto, con particolare

riferimento alla verifica e descrizione della situazione esistente, dei relativi punti di forza e di debolezza, dei vincoli, delle opportunità e dei bisogni da soddisfare.

La valorizzazione del regime di Porto Franco: sintesi delle linee programmatiche 2017-2019

In conclusione, le linee programmatiche e operative che interessano i punti franchi avranno come obiettivo: l'infrastrutturazione, anche informatica, laddove efficienti sistemi telematico-informatici di governo delle attività trasportistico-logistiche, siano in grado di produrre gli attesi effetti di attrazione dei flussi di traffico pianificati; l'individuazione di misure di sostegno pubblico, peraltro già sperimentate, che consentirebbero, per esempio, nel settore ferroviario di realizzare, e potenziare laddove già esistenti, piattaforme intermodali e/o retro portuali in grado di favorire sia il trasferimento di modalità che la gestione logistica dei flussi, attraverso operazioni di stoccaggio, preparazione, perfezionamento e distribuzione dei carichi; l'efficace organizzazione dei servizi e delle infrastrutture vocate alla logistica: grazie sia al regime speciale della franchigia doganale che alle nuove misure di sdoganamento, si crea valore aggiunto al territorio, sulla base dell'opportunità data dalla collocazione geografica e alla presenza di un tessuto economico e produttivo orientato all'interscambio verso i paesi dell'Est europeo; la tutela del principio della libertà di accesso e di transito: tale attività deve intendersi riferita non solo alle infrastrutture portuali ma soprattutto alle vie di accesso al porto; l'individuazione aree retroportuali: le aree dovranno essere in grado di ospitare attività manifatturiera di alto livello e "greenfield" e in cui offrire servizi alle imprese, mettendo a disposizione risorse altamente qualificate localizzate sul territorio, anche ai fini di realizzare l'indirizzo ministeriale di sviluppare attività di natura industriale.

Una visione internazionale del porto di Trieste come quella che emerge dal quadro giuridico anche aggiornato, non può quindi essere circoscritta esclusivamente alle aree assentite al porto, ma ricomprendere anche aree retroportuali così da ipotizzare un'unica piattaforma logistico/ manifatturiera in grado di servire i flussi marittimi di lungo e breve raggio e il collegamento stradale e ferroviario a Sud delle Alpi.

Conclusioni: la ZES come strumento di marketing territoriale

I dati ed i casi illustrati hanno dunque avuto il duplice obiettivo di analizzare e porre l'attenzione sull'importanza e su ciò che può generare la Zona Economica Speciale; è questo uno strumento dalle numerose sfaccettature che può essere concepito in modi molteplici con diverse tipologie di agevolazioni, sia burocratiche, sia fiscali, sia sul costo del lavoro.

Rimane ferma la convinzione che in Italia tutte le iniziative del genere, rivolte alla creazione di un territorio delimitato dove insediare imprese e prevedere incentivi si siano concluse in modo non positivo. Laddove il Governo ha in passato previsto la concessione di risorse pubbliche per il finanziamento degli investimenti ha sempre favorito la generazione di una molteplicità di iniziative che non hanno creato crescita poiché distribuite in modo frammentato e non coerente con le vocazioni produttive dell'area.

Le previsioni attuali sono più convincenti poiché pongono al centro, come accennato, l'area portuale che viene considerata un punto di riferimento per gli investimenti industriali e di servizi; è pur vero che esiste la possibilità di beneficiare di usufruire di 50 milioni di provvidenze sotto forma di credito di imposta ma la legge pone condizioni quanto mai vincolanti per essere beneficiari di queste risorse. Oltre al porto funzionante occorreranno un comitato di indirizzo competente, un piano di sviluppo convincente e investimenti incrementali di impresa rivolti a qualificare il territorio in termini di valore aggiunto.

Porre il Porto e quindi la logistica al centro di comando di un progetto territoriale è una scelta mai fatta in precedenza nella nostra storia, o fatta in modo confusionario e non sempre in chiave strategica.

Rimane però ferma un'altra convinzione che è quella di non commettere l'errore di considerare la ZES il rimedio di tutti i mali della crescita. Essa è solo il martello di una cassetta degli attrezzi che deve altresì contenere chiodi solidi (le imprese), l'incudine (un porto efficiente ed efficace con terminalisti di eccellenza ed interporti e/o aree retroportuali ben strutturati), la chiave inglese (un sistema burocratico fluido), l'olio lubrificante (un sistema logistico di prim'ordine), un giravite (il sistema degli incentivi) e la tenaglia (il supporto delle istituzioni). Sono questi i tools che devono girare tutti insieme per poter far valere sul territorio di riferimento la Zona Economica Speciale.

Ultimo, ma non meno importante, occorre un' incisiva, intensa e permanente politica di promozione della Zona Speciale; essendo essa considerata uno strumento di Marketing Territoriale non si può, appunto, trascurare l'aspetto marketing. L'investitore internazionale non arriva se non conosce la ZES in tutte le sue certezze e non conosce quali sono i vantaggi localizzativi e finanziari di un territorio, e adesso, cosa in più, deve anche conoscere bene il Porto che, in quanto protagonista, deve essere il primo a guadagnarsi la fiducia dell'operatore.

Occorre, inoltre, tendere coerente l'obiettivo della Zona e contestualizzarne l'esistenza anche nell'ambito dei fondi strutturali; nel PON 2014-2020 sono previste le ALI-Aree Logistiche Integrate; gli strumenti vanno coordinati e messi a sistema. Senza tutto questo la ZES rischierebbe di non avere un significato e potrebbe entrare nel novero dei tentativi falliti dal nostro Paese per cogliere la pepita d'oro dello sviluppo.

Cosa sono le ALI del PON 2014-2020¹¹

Gli obiettivi

Il concetto di Area Logistica Integrata (ALI) è nato dalla necessità di migliorare la spesa, nell'ambito della programmazione comunitaria, destinata ai porti ed alle aree logistiche in quanto contesti regionali caratterizzati da una pluralità di attori e da diversi livelli di gestione amministrativa e di produzione normativa, con perimetri non sempre delineati. In passato per questo tipo di programmazione si sono manifestate criticità legate ad una gestione spesso inefficiente delle risorse e ad una non chiara identificazione delle priorità e delle strategie di investimento.

Per questo con l'Accordo di Partenariato del 2014¹² si è avvertita l'esigenza di creare le ALI nelle cinque regioni "convergenza" del Sud-Italia come condizione preliminare d'attivazione della spesa del PON Infrastrutture e Reti¹³.

¹¹ Cfr. per approfondimenti: SRM (2017), Dossier Unione Europea, n. 1-2017 disponibile sul sito di SRM all'indirizzo www.sr-m.it/cp/dossier-ue/

¹² L'Accordo di Partenariato concluso nel 2014 è stata la condivisione preliminare tra Commissione europea e Stati Membri sugli obiettivi tematici ed i contenuti primari che avrebbero dovuto avere i Piani operativi finanziati con i fondi comunitari (PON e POR) nel successivo periodo di programmazione (2014-2020).

¹³ Il PON Infrastrutture e Reti è il programma operativo comunitario del periodo di programmazione 2014-2020 gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per le Regioni in obiettivo Convergenza che opera per il miglioramento delle grandi infrastrutture di trasporto, principalmente ferrovie e porti, e risponde all'obiettivo tematico 7 dell'Accordo di Partenariato.

Tali Aree dovevano comprendere necessariamente i porti commerciali del territorio, gli interporti o le aree logistiche di riferimento, le connessioni stradali e ferroviarie tra essi e la rete nazionale. In pratica da parte degli organismi di programmazione comunitaria c'era l'esigenza primaria di comprendere come i fondi europei spesi attraverso diversi soggetti istituzionali e non, cioè Ministeri, Regioni, altri Enti pubblici o privati, seguissero una chiara ed unitaria strategia di sviluppo. Per fare un esempio si pensi ad un grande porto commerciale a beneficio del quale gli investimenti pubblici possono pervenire da programmi nazionali (PON, Programmi del Ministero) o regionali (POR), da fonti proprie dei porti (Piani Triennali), da programmi territoriali delle reti di trasporto (Contratti di Programma di ferrovie e strade). A questa lista di investimenti si possono aggiungere anche gli aiuti di Stato alle PMI destinati alle imprese di logistica o di trasporto che operano all'interno di porti o in aree connesse.

Ma nella visione di Area Logistica Integrata c'è l'obiettivo molto più alto ed importante di guardare ad un concetto di sviluppo e programmazione del territorio che nel Mezzogiorno d'Italia forse stenta ad attecchire e che risponde alle parole: fare sistema.

Ed il concetto di fare sistema è sempre alla base dei piani strategici del Ministero come azione necessaria per la crescita e lo sviluppo del territorio. Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (2015), con l'accorpamento dei porti vicini nei "sistemi di porti", rappresenta che la propria strategia non è solo quella di garantire il rilancio del settore portuale ma quella di far sì che il "sistema mare", considerato nell'insieme del cluster di imprese portuali e di logistica, arrivi ad esplicare tutto il suo potenziale nella creazione di nuovo valore aggiunto in termini economici ed occupazionali per l'intero Paese.

Analogamente il documento strategico dei trasporti "Connettere l'Italia – strategie per le infrastrutture di trasporto e di logistica (2016)" rappresenta che, per realizzare un sistema infrastrutturale moderno ed efficiente per assicurare ai cittadini ed alle merci la piena mobilità sul territorio nazionale, il Ministero ha avviato una nuova stagione di pianificazione che vede l'impegno collettivo di tutti gli stakeholder e i membri della società civile nella partecipazione alle decisioni strategiche per lo sviluppo del Paese. Nelle politiche del Ministero tra gli obiettivi e gli strumenti per una strategia di crescita dei trasporti,

integrata ed efficace, le Aree Logistiche Integrate sono un “modello per la programmazione degli interventi a valere sui Programmi Operativi finanziati dalla UE” nelle Regioni del Mezzogiorno d’Italia.

Gli Accordi per le ALI

Per dare concretezza alle ALI e cercare di perseguire gli obiettivi sopra detti e gli impegni presi nell’Accordo di Partenariato, l’Autorità di Gestione del PON Infrastrutture e Reti ha condotto nel corso del 2016 un confronto con Regioni del Mezzogiorno, il Gabinetto del Ministero, tutte le Autorità portuali interessate, RFI, gli interporti regionali e l’Agenzia della coesione territoriale, individuando lo strumento più idoneo per avviare il percorso attuativo, ovvero concordando e sottoscrivendo con tutti gli attori sopra detti cinque Accordi delle Aree Logistiche Integrate, uno per il sistema Puglia-Basilicata, uno per la Campania, uno per la Calabria e due per la Sicilia (Orientale ed Occidentale). Con gli Accordi è stato creato per ciascuna ALI un Tavolo Tecnico locale, “espressione del territorio”, partecipato da tecnici di ciascun soggetto sottoscrittore dell’accordo stesso. A questi Tavoli sono stati associati esperti in materia di trasporti, i gestori rappresentativi di aree logistiche o intermodali ed una segreteria tecnica operativa (RAM), tutti con il compito di definire una strategia dell’Area sulla base di un confronto ed un colloquio costruttivo sulle strategie dei singoli attori coinvolti al Tavolo ed in armonia con le esigenze indicate dal tessuto produttivo locale e dagli operatori della logistica.

L’aspetto del confronto col tessuto produttivo e della logistica è un punto centrale dell’attività dei Tavoli. Molta attenzione è stata posta al confronto gli stakeholder privati, attivato con workshop, interlocuzioni dirette, richieste di contributi scritti. L’obiettivo è stato quello di mostrare l’attività in corso nei Tavoli e ricevere ogni contributo possibile inerente valutazioni, proposte, osservazioni.

Compito del Tavolo locale è anche quello di avanzare proposte di investimento per progetti infrastrutturali attuativi della strategia prescelta del territorio, nonché condividere un modello di marketing congiunto ed unico del sistema di area logistica.

Dal primo di questi due compiti discenderanno le importanti scelte di finanziamento nei Programmi Operativi comunitari, nazionali e regionali, in materia di trasporto. Dal secondo compito dovrà emergere sempre di più

la consapevolezza degli attori stessi dell'ALI di fare sistema. Tutta l'attività di ciascun Tavolo Tecnico Locale si evidenzia nella stesura di un Documento di sviluppo e di proposte per l'Area Logistica Integrata in cui le proposte di sviluppo ed investimento saranno poi oggetto di valutazione da parte di un Tavolo Centrale di Coordinamento.

Quest'ultimo è composto fondamentalmente dalle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi nazionali e regionali coinvolti e dai rappresentanti del Ministero e delle Regioni interessate volta per volta, con il compito di selezionare, in funzione delle caratteristiche, gli investimenti da finanziare dell'Area Logistica Integrata.

È evidente la completa novità della nuova procedura di programmazione del territorio e di scelta degli investimenti. I Tavoli di partenariato, locali e centrale, vedono quindi per la prima volta un'attività permanente di concertazione sia per le proposte, avanzate non più da singoli beneficiari ma da un Tavolo partecipato da tutti, che per le scelte, effettuate collegialmente da tutti i responsabili della programmazione, sia nazionale che regionale.

Dalle proposte dei Tavoli locali nasceranno, ad esempio, le scelte per il PON Infrastrutture e Reti, Asse II, relative al «Miglioramento della competitività dei sistemi portuali e interportuali» che ha una capacità di spesa di oltre € 684 milioni di euro da completare entro il 2023.

maritime
economy