



Decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124
c.d. DL SUD

*Vito Grassi – Vice Presidente di Confindustria e
Presidente del Consiglio delle Rappresentanze Regionali
e per le Politiche di Coesione Territoriale*

Audizione Parlamentare

3 ottobre 2023

Valutazioni generali (*speech*)

Gentile Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a rappresentare le nostre riflessioni sul decreto-legge n. 124 (c.d. DL Sud), con cui il Governo intende sostenere e rilanciare il Mezzogiorno.

L'occasione mi consente di svolgere, anzitutto, alcune considerazioni sulla situazione e sulle prospettive dell'economia meridionale.

Come noto, a partire dagli anni '90 le restrizioni di bilancio e le ripetute crisi economiche hanno contribuito ad accentuare le divergenze tra il Nord e il Sud del Paese, invertendo quella tendenza al riequilibrio impressa dalle precedenti politiche di sviluppo, seppure al costo - non trascurabile - di un eccesso di spesa pubblica.

È un problema per il Sud, ma lo è anche per l'intero Paese, data la stretta interrelazione che caratterizza la nostra economia: molte imprese del Centro-Nord hanno stabilimenti localizzati al Sud e beni e servizi prodotti al Centro-Nord hanno nel Mezzogiorno un importante mercato di sbocco.

Per questo, agire sullo sviluppo del Sud consente di riportare l'Italia intera su un sentiero di crescita robusta e di convergenza verso l'Europa.

In termini assoluti, il Mezzogiorno rappresenta un'area economica di tutto rispetto, con un PIL uguale o superiore - ad esempio - a quello di Paesi come Repubblica Ceca, Irlanda, Danimarca, Portogallo e Grecia, mentre in termini relativi è molto sotto il suo potenziale.

A una popolazione pari al 33,7% del totale nazionale, corrisponde un PIL del 22,1% e un valore aggiunto per occupato mediamente 1/3 più basso della media nazionale. Notevole anche la distanza in termini di PIL pro-capite: in media, un abitante del Sud ha un reddito di poco più della metà di uno del Centro-Nord.

Le ragioni di questo ritardo sono molteplici e "antiche": burocrazia, cattiva qualità dei servizi pubblici, illegalità, scarsa dotazione infrastrutturale, livelli d'istruzione inadeguati, ma anche una bassa partecipazione al mercato del lavoro, specie da parte di giovani e donne.

Tra le altre, pesano due criticità strutturali: *i)* il sistema imprenditoriale si caratterizza, al Sud, per un gran numero di piccole imprese e la limitata presenza di medie, per livelli più bassi di patrimonializzazione e proiezione all'*export*; *ii)* l'emorragia di capitale umano, confermata qualche anno fa dalla SVIMEZ, con 134 mila persone - per metà giovani - che ogni anno

lasciano il Sud per cercare lavoro altrove (è come se ogni 10 anni scomparisse una città delle dimensioni di Napoli e Bari messe assieme).

A questo si aggiungono criticità più recenti: il decennio pre-pandemia ha segnato un punto di difficile ritorno: tra il 2009 e il 2019, il PIL pro-capite al Sud è cresciuto di 4,3 punti percentuali meno di quello del Centro-Nord, che è comunque cresciuto meno della media europea. Gli ultimi tre anni, segnati dal triplice shock, pandemia, guerra russo-ucraina, alta inflazione, hanno visto ridursi di circa il 13% tale divario, apertosi dal 2009. Ciò grazie al consistente intervento pubblico per attenuare gli impatti degli shock. Ma il divario non recuperato rimane, comunque, ancora molto ampio.

Tutto ciò si riflette in tassi di disoccupazione preoccupanti, confermati dagli indicatori ISTAT: al Sud, la disoccupazione (14,3%) è il doppio del Centro e il triplo del Nord-Est (4,5%).

È per questo che occorre agire su tutti quei fattori che possono sostenere e rilanciare lo sviluppo del Mezzogiorno. Le risorse oggi non mancano: sia il PNRR che la politica di coesione dedicano un'ampia dotazione agli interventi per il Sud. È decisivo, allora, spendere bene queste risorse; per farlo, serve una visione di medio-lungo periodo, che le coordini in una strategia di politica economica. Infatti, soprattutto un'eventuale inattuazione del PNRR penalizzerebbe il Sud più del resto d'Italia.

Sulla base di queste premesse, esprimiamo una **valutazione nel complesso positiva** sul DL Sud, poiché esso muove nella direzione appena suggerita. Al contempo, evidenziamo alcuni elementi di potenziale criticità, che, se non corretti, potrebbero indebolire il disegno.

Riguardo al primo capitolo di intervento, quello relativo al **Fondo Sviluppo e Coesione** (FSC), apprezziamo che il DL preservi i principi di complementarità e addizionalità che connotano il Fondo, nonché la clausola di destinazione dell'80% delle risorse al Sud, fondamentale per l'obiettivo di riequilibrio territoriale.

Dalla lettura del DL emergono poi alcuni dati importanti.

Il primo riguarda la governance del FSC. Si registra, infatti, un rafforzamento della regia centrale sulla destinazione delle risorse e sul rispetto dei tempi di utilizzo, prendendo a modello quanto fatto dalla Commissione UE per il PNRR.

In questo contesto, i Piani di Sviluppo e Coesione, con cui fino a oggi è stato implementato il FSC, vengono sostituiti dagli "Accordi per la Coesione", conclusi a valle di un negoziato tra il Ministro per il Sud e l'Amministrazione interessata.

Alla base di questa nuova impostazione vi è l'obiettivo di migliorare le *performance* di spesa del FSC, responsabilizzando le Amministrazioni coinvolte nel processo, sia a livello centrale che regionale. Gli Accordi dovranno individuare gli interventi da finanziare, il cronoprogramma, il piano finanziario e le modalità di monitoraggio.

Queste previsioni creano le condizioni per un utilizzo più efficace delle risorse del FSC, in termini sia di strategia unitaria, sia di velocizzazione della spesa. I deludenti tassi di impiego del Fondo nelle scorse programmazioni - secondo i dati IGRUE, ad aprile 2023 è stato utilizzato il 26% del FSC 2014-2020 - ci inducono a condividere la nuova impostazione e la necessità di un monitoraggio più serrato sulle risorse della coesione.

Al contempo, sottolineiamo alcuni punti aperti.

Infatti, se da un lato i nuovi Accordi rappresentano un'opzione apprezzabile per velocizzare le procedure, dall'altro segnaliamo che non viene specificato cosa accadrebbe ove si verificasse uno stallo nel negoziato tra Governo e Amministrazione territoriale. Pertanto, andrebbero definiti meccanismi di superamento delle situazioni di blocco, nel rispetto del principio di leale collaborazione e tenendo in adeguata considerazione le istanze dei territori.

Merita poi attenzione la condizione per cui le risorse inutilizzate, o non utilizzate nel rispetto del cronoprogramma, possano essere riassegnate al Fondo o per un intervento di titolarità di altra Amministrazione. In proposito, sarebbe opportuno ribadire il rispetto del vincolo di destinazione territoriale, per contenere il rischio che le aree interessate scontino le conseguenze negative dell'incapacità delle rispettive Amministrazioni.

Sempre sul piano degli obiettivi, il DL punta ad allineare l'utilizzo delle risorse del FSC alle politiche di investimento e di riforma del PNRR, con l'effetto di un progressivo affrancamento dalla programmazione dei fondi strutturali europei, cui oggi è esplicitamente legato.

Questo sforzo di coordinamento è comprensibile, visto anche che la proposta di revisione del PNRR imporrà di reperire risorse per finanziare i progetti che usciranno dal Piano. Tuttavia, riteniamo vada mantenuto un forte collegamento con la programmazione europea, sia in ottica di complementarità con quest'ultima, sia sul piano temporale, visto che la programmazione del FSC supera quella del PNRR ed è allineata ai fondi strutturali.

Sul piano dei contenuti, riteniamo che l'occasione della riforma del FSC vada colta per renderlo, realmente, uno strumento di sostegno agli investimenti, seguendo quella strategia di politica economica e di convergenza richiamata in premessa. Pertanto, fermo il rispetto del vincolo di destinazione territoriale, una quota delle risorse andrebbe destinata al

finanziamento di strumenti nazionali per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo delle imprese - come accade, ad esempio, per i contratti di sviluppo - in ottica di integrazione tra *policy* nazionali e regionali. Ciò anche per evitare effetti di frammentazione degli interventi e di spiazzamento tra diversi strumenti.

Inoltre, e in coerenza con quanto previsto nel Disegno di legge di riforma degli incentivi, occorre prevedere che le risorse del Fondo possano essere destinate anche al rafforzamento di strumenti agevolativi nazionali già esistenti - e che hanno dimostrato di funzionare in modo efficace - per la loro operatività nelle regioni meridionali (ad esempio: Fondo di Garanzia per le PMI, Nuova Sabatini, FRI, contratti di sviluppo).

Anche alla luce di queste considerazioni, segnaliamo poi che il ruolo delle rappresentanze d'impresa andrebbe valorizzato anche negli "Accordi per la Coesione". Stando al DL, infatti, la partecipazione del partenariato non trova spazio nel contesto dei nuovi Accordi, mentre è prevista dagli attuali Piani di Sviluppo e Coesione attraverso i Comitati di Sorveglianza, che sarebbe a nostro avviso opportuno ripristinare.

Passando al secondo capitolo, cioè alle **Zone economiche speciali**, l'istituzione della "ZES unica" punta a estendere all'intero territorio meridionale l'attuale modello delle ZES.

Come noto, oggi sono operative 8 ZES, caratterizzate da aree delimitate, che hanno come baricentro i porti TEN-T e perimetri che, in alcuni casi, non risultano del tutto coerenti con la vocazione originaria dello strumento. L'esigenza di rivederli sembrava doversi risolvere con l'emanazione di un nuovo Regolamento, che avrebbe definito le procedure per riperimetrare le aree. Il DL supera il problema, creando, in sostanza, una grande ZES Sud.

In termini generali, l'idea di una ZES unica che ricomprensca l'intero Mezzogiorno è positiva; affinché possa funzionare in concreto, occorre però valutare con attenzione alcuni temi.

Anzitutto, va considerato che, dopo sei anni dalla loro istituzione, le ZES stanno finalmente funzionando, per cui è indispensabile che la riforma non crei soluzioni di continuità.

In questo senso, è bene ricordare che, fin dal 2017, il progetto ZES ha risposto a una logica di sviluppo ben definita. In sostanza, l'obiettivo è stato di rendere il Mezzogiorno una "piattaforma logistica", nel Mediterraneo, al centro degli scambi tra Nord Africa, Medio ed Estremo Oriente, ed Europa. Le ZES, quindi, come strumento per coniugare sviluppo produttivo e logistico del Sud con una maggiore intensità degli investimenti, pubblici e privati.

L'idea di fondo fino a oggi è stata, quindi, una strategia nazionale per l'ottimizzazione dei trasporti e della filiera logistica collegati alle produzioni industriali, in coerenza, da un lato, con le grandi vie di comunicazione europee e, dall'altro, con i piani regionali.

Questa vocazione, a nostro giudizio, non va indebolita.

Piuttosto, immaginiamo che la nuova strategia unica la preservi e la integri con ulteriori pianificazioni in ambiti o settori trainanti, ad esempio l'energia, il turismo, la digitalizzazione.

L'altro fattore da considerare sono le esigenze territoriali: se è possibile, infatti, pensare a una ZES unica sul piano geografico, è essenziale valorizzare, al contempo, le peculiarità dei territori, per declinare la *mission* sopra richiamata in obiettivi industriali concreti. Per questo, condividiamo che il nuovo Piano strategico debba essere predisposto in coerenza col PNRR, ma ancor di più che debbano essere considerate le specificità territoriali. Si tratta di un punto dirimente, perché queste ultime possono essere eterogenee, in quanto diversi sono, in termini di sviluppo, i punti di forza e di debolezza dei territori.

A proposito di strategia, cogliamo l'occasione per evidenziare la necessità di arrivare prima possibile a definire anche la disciplina delle Zone logistiche semplificate (ZLS), per la cui operatività resta invariata l'esigenza di un'apposita regolamentazione.

Passando dal livello strategico a quello operativo, è imprescindibile dotare il progetto "ZES unica" di risorse finanziarie adeguate e destinate, anzitutto, a investimenti in infrastrutture, che consentano di collegare intanto i poli logistici, di trasporto e produttivi delle attuali 8 ZES. Partendo da questa base, occorrerà poi allargare i collegamenti alle altre aree della istituenda "ZES unica" e mettere così in rete i vasti territori del Sud, sfruttando le sinergie con gli investimenti infrastrutturali previsti dal PNRR.

Quanto agli investimenti privati, è imprescindibile assicurare continuità agli strumenti di incentivazione e semplificazione esistenti, garantendo una transizione ordinata, e senza interruzioni, da uno schema all'altro.

In questo senso, apprezziamo che il nuovo modello confermi il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali, peraltro nella misura massima consentita dalla nuova Carta degli Aiuti a finalità regionale 2022-2027. Tuttavia, preoccupano alcuni aspetti della misura, che auspichiamo possano essere chiariti o risolti già in sede di conversione, poiché rischiano di indebolire il potenziale di questo progetto.

In particolare, appaiono critici la previsione di una durata solo annuale dell'incentivo e di un ammontare di risorse massimo - che, peraltro, sarà determinato con un successivo decreto

del Ministro per il Sud - terminate le quali non verrebbe più corrisposto. È ben noto che stabilità e dotazione finanziaria di un'agevolazione sono fattori dirimenti nella programmazione degli investimenti, anche esteri, e non possiamo permettere che vengano scoraggiati da fattori di incertezza.

Inoltre, preoccupa la previsione di una taglia minima degli investimenti agevolabili, pari a 200.000 euro, senza distinzioni legate alle dimensioni d'impresa. Ne comprendiamo la *ratio*, ma riteniamo che, per una maggiore efficacia della misura, sarebbe opportuno riproporzionare tale soglia, anche in funzione delle dimensioni di impresa, considerate, peraltro, le caratteristiche del tessuto produttivo cui l'incentivo è rivolto.

Parimenti importante è chiarire l'ammissibilità degli investimenti per l'acquisto di immobili non nuovi, superando una recente, e a nostro avviso troppo restrittiva, interpretazione fornita dall'Agenzia delle Entrate.

Inoltre, poiché l'entrata in funzione della "ZES unica" è prevista per il 1° gennaio 2024, ma è subordinata a una complessa fase attuativa, un eventuale slittamento di tale termine renderebbe indispensabile rifinanziare l'attuale credito d'imposta Mezzogiorno, anche con riferimento alla sua versione - maggiorata per le - ZES, per il tempo necessario a passare da uno schema all'altro, nei primi mesi del 2024.

Ancora, segnaliamo che andrebbe rimeditata l'esclusione dell'agevolazione IRES, prevista nell'attuale disciplina ZES e non riproposta nel modello della "ZES unica".

Per inciso, va poi ricordato che, a dicembre 2023, scade un altro strumento importante, vale a dire la decontribuzione Sud. Vista anche l'attuale congiuntura, il sostegno garantito dalla decontribuzione rimane necessario: la mancata conferma potrebbe determinare una contrazione dell'occupazione e un impatto negativo sui consumi. Confidiamo in una soluzione che ne garantisca l'operatività fino al 2029, come annunciato più volte dal Governo; gli spazi consentiti da una possibile (e non certa) proroga del Quadro temporaneo sugli aiuti di stato non possono rappresentare l'unica soluzione percorribile.

Tornando alla "ZES unica", apprezziamo la conferma delle semplificazioni procedurali e del sistema di autorizzazione unica previsto dalla disciplina attuale, che, alla prova dei fatti, si è rivelato un aspetto qualificante del modello ZES. Il tema merita un approfondimento, poiché, in coerenza col nuovo modello, il DL estende l'autorizzazione unica a tutto il Mezzogiorno, attribuendone la competenza al nuovo Sportello unico digitale ZES.

In proposito, rileviamo che ampliare a un ambito territoriale così vasto questo sistema di accelerazione e concentrazione procedimentale rischia di neutralizzarne gli effetti positivi, in termini di semplificazione. Infatti, se il DL prevede che il nuovo Sportello unico abbia competenza in materia di procedimenti amministrativi inerenti alle attività economiche e produttive nelle aree interessate, diventa necessario che esso sia in grado di processare l'enorme mole di istanze che riceverà, pena il rischio di creare veri e propri "colli di bottiglia".

Si tratta di aspetti tutt'altro che secondari nel disegno della nuova "ZES unica" e che dovrebbero indurre a riflettere anche sulla strategia che dovrà guidarla (su cui, v. *supra*).

Infine, connesso proprio alla strategia è il tema del modello di *governance* della "ZES unica".

Il DL prevede un doppio livello: una Cabina di Regia che, al netto di alcune novità, è già presente nell'attuale modello, e una Struttura di Missione che, in sostanza, sostituisce gli attuali Commissari Straordinari.

La Cabina di Regia è l'organo di indirizzo. Ad essa i portatori di interessi partecipano, su invito, in via del tutto eventuale, con un ruolo di meri "osservatori". Considerato il contributo che le rappresentanze d'impresa hanno già offerto, e possono offrire, nella definizione e attuazione delle strategie e, più segnatamente, nel dibattito che accompagnerà il nuovo Piano, riteniamo che serva un coinvolgimento più attivo e strutturato degli attori sociali in Cabina di Regia.

Inoltre, la loro presenza potrebbe assumere un ruolo importante anche all'interno della Struttura di Missione, garantendo un presidio anche alle rappresentanze territoriali e regionali, prezioso specie in fase di implementazione della "ZES unica" e, quindi, a supporto delle attività assegnate alla Struttura stessa. Andrebbe considerata, ad esempio, l'istituzione di Tavoli di lavoro o comitati a livello regionale, composti da rappresentanti delle amministrazioni coinvolte e da esponenti del partenariato socio-economico, che fungano da cinghia di trasmissione tra le necessità territoriali e il lavoro della Struttura.

Queste proposte di coinvolgimento nascono dall'esperienza maturata sul campo e dalla volontà di contribuire alla migliore messa a terra del nuovo progetto. Infatti, è stato il lavoro congiunto tra Istituzioni, Sistema Confindustria e Commissari Straordinari a favorire il consolidamento del quadro normativo e operativo, che rende ormai le ZES una leva di attrazione per l'insediamento e lo sviluppo delle imprese al Sud.

Infine, un cenno alle disposizioni in tema di investimenti: è apprezzabile che, per supportare l'ingente piano di opere pubbliche previsto dal PNRR e dal PNC, SACE possa concedere

garanzie a condizioni di mercato sulle cauzioni che le imprese dovranno fornire per l'esecuzione di appalti e l'erogazione degli anticipi contrattuali, ricorrendo a strumenti e tecniche di mitigazione del rischio, avvalendosi anche di riassicuratori e controgaranti del mercato privato. Per supportare con più efficacia tali imprese, la misura dovrebbe però riferirsi a cauzioni rilasciate in un periodo più lungo e coprire, quindi, almeno tutto il 2024.

Veniamo alle conclusioni.

Il DL ha l'indubbio merito di riavviare il dibattito sullo sviluppo del Mezzogiorno e definire - a distanza di qualche anno dall'ultimo tentativo - un quadro composito di misure per il rilancio dell'economia meridionale, partendo da uno dei pochi piani di sviluppo industriale condivisi negli ultimi tempi, quello che fa perno sulle aree ZES e ZLS, e rivedendo in profondità le regole di funzionamento del FSC.

La messa a punto del FSC è necessaria: le leve individuate sono corrette; dovranno ora essere declinate in stretta sinergia con i territori.

La "ZES unica" è un progetto ambizioso che, riecheggiando alcuni elementi della stagione dell'intervento straordinario, intende andare oltre la ripermetrazione delle aree e muovere verso una prospettiva strategica rinnovata, allargata e - auspichiamo - condivisa con le rappresentanze produttive: per passare dall'annuncio alla realtà, serviranno lucidità politica, celerità attuativa, risorse adeguate e capacità amministrativa.

Come già fatto in questi anni, Confindustria non farà mancare il proprio supporto e il contributo in termini di idee e proposte.

Valutazioni di dettaglio

A) Fondo Sviluppo e Coesione

Il Capo I (articoli da 1 a 6) del decreto-legge contiene misure per il coordinamento delle risorse europee e nazionali per la coesione e del PNRR e le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027 nonché, più in generale, una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse in materia di politiche di coesione; si interviene, inoltre, in materia di contratti istituzionali di sviluppo.

In particolare, l'art. 1 contiene **disposizioni dirette a garantire una più efficace e razionale programmazione ed utilizzazione delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione** per il ciclo 2021-2027, cambiandone modalità operative e finalità.

Nel merito, il DL introduce e regola lo strumento dell'“Accordo per la coesione”, in luogo dei “Piani di sviluppo e coesione”, con i quali si prevede che gli interventi finanziati con le risorse del Fondo vengano concordati tra le Amministrazioni e il Ministero. Questo comporta un controllo più diretto del Ministero sugli interventi proposti dalle Amministrazioni e anche sulla realizzazione della spesa. Questi due aspetti sono da valutare positivamente, in quanto con la loro introduzione si tenta di superare un problema storico del FSC, ovvero il livello di avanzamento della spesa, e anche il suo livello qualitativo, non adeguato alle necessità di sviluppo dei territori.

Restano tuttavia alcuni punti aperti.

In particolare, si segnala un potenziale rischio di inerzia nel caso in cui l'Amministrazione e il Ministero non dovessero riuscire a finalizzare il negoziato per definire l'Accordo per la Coesione. Per ovviare a questo problema, servirebbero meccanismi di tutela, da implementare sempre nel rispetto del principio di reale collaborazione.

Inoltre, è da apprezzare il collegamento con le altre fonti di finanziamento disponibili come il PNRR. Riteniamo tuttavia che valga la pena mantenere un forte **collegamento con il contenuto della programmazione comunitaria**.

Questo sarà importante per garantire che la programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione sia destinata al **sostegno agli investimenti** in un'ottica di **complementarietà** con i programmi regionali e nazionali. Inoltre, il legame con la programmazione dei fondi strutturali andrà mantenuto anche per un ragionamento di tipo **temporale**, dato che la programmazione del FSC supera quella del PNRR ma è allineata a quella dei fondi SIE.

L'articolo 2 reca la disciplina della procedura di attribuzione attraverso la quale il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) trasferisce le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2021-2027, ai fini della realizzazione dei nuovi Accordi per la coesione, alle Amministrazioni centrali o regionali o delle Province autonome assegnatarie di tali risorse.

Si disciplina, altresì, la procedura di monitoraggio del rispetto, da parte delle Amministrazioni assegnatarie, del cronoprogramma degli interventi definito nell'Accordo per la coesione, nonché degli obblighi in materia di alimentazione del Sistema nazionale di monitoraggio e di presentazione al Dipartimento per la coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri di una relazione almeno semestrale sullo stato di attuazione degli interventi.

Sono stabilite, infine, le conseguenze della mancata ottemperanza delle Amministrazioni assegnatarie a tali obblighi di alimentazione del Sistema di monitoraggio e di trasmissione della relazione semestrale sull'erogazione delle risorse FSC e sul definanziamento degli interventi e delle linee di azione previsti dagli Accordi per la coesione.

Anche queste previsioni sono da valutare positivamente, in quanto volte al raggiungimento di migliori performance di spesa. Tuttavia, nell'ambito delle valutazioni relative alla riassegnazione delle risorse non utilizzate, sarebbe opportuno ribadire il rispetto del **vincolo di destinazione territoriale delle risorse**, prevedendo che le risorse riassegnate debbano essere utilizzate per interventi che generino ricadute nello stesso territorio in cui erano inizialmente previste. In questo contesto si segnala infine che sarebbe opportuno prevedere la **partecipazione del Partenariato** economico e sociale nelle fasi di definizione e implementazione degli Accordi, così come avveniva per i Piani di Sviluppo e Coesione, che prevedevano l'istituzione dei Comitati di Sorveglianza.

B) Zona Economica Speciale per il Mezzogiorno

La strategia industriale

Come anticipato in premessa, il decreto-legge definisce l'istituzione della **Zona Unica ZES per il Mezzogiorno**, a partire dal 1° gennaio 2024. Si tratta di un provvedimento atteso che, in termini generali, ricalca quanto anticipato dal Ministro Fitto.

Le ZES sono state introdotte dagli articoli 4 e 5 del decreto-legge n. 91/2017 (cd. "Decreto Mezzogiorno") convertito con modificazioni dalla legge n. 123/2017. Tuttavia, la disciplina - modalità per l'istituzione, durata, criteri per l'identificazione e delimitazione - è stata

completata solo col successivo D.P.C.M. 25 gennaio 2018, n. 12 (“Regolamento recante l’istituzione di Zone economiche speciali”). La normativa è stata, in seguito, più volte modificata in senso migliorativo, anche grazie all’apporto delle parti sociali.

Le ZES operative sono otto, caratterizzate da aree ben delimitate, con estensioni predefinite, che hanno come baricentro i porti TEN-T e perimetri che parzialmente sono, in diversi casi, non rispondenti alle reali esigenze produttive dei territori.

In particolare, coincidono con *“una zona geograficamente limitata (...) 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 collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)”*. In sintesi, la costruzione delle ZES doveva avvenire a supporto dei porti, che ne costituiscono una sorta di baricentro.

L’esigenza, condivisa, di rivisitazione dei perimetri ZES sembrava doversi risolvere con l’emanazione di un nuovo Regolamento che avrebbe dovuto definire le procedure per una ripermimetrazione delle aree. Il decreto-legge in esame supera questa esigenza di questa ripermimetrazione ed estende all’intero territorio del Mezzogiorno (dunque, alle Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) gran parte della normativa vigente.

Si crea, in sostanza, un’unica area ZES Sud.

In termini generali, l’idea di una ZES unica che ricomprensca l’intero Mezzogiorno è positiva. Tuttavia, è un obiettivo molto ambizioso, che richiede una precisa declinazione a livello operativo.

Anzitutto, le ZES nascono come strumento di politica industriale, volto a coniugare sviluppo produttivo e logistico del Sud con una maggiore intensità degli investimenti, pubblici e privati. Questa vocazione, a nostro giudizio, va mantenuta ed eventualmente ulteriormente rafforzata, integrando la strategia nazionale originaria con ulteriori pianificazioni in ambiti o settori trainanti, ad esempio l’energia, il turismo, la digitalizzazione.

In ogni caso, è positivo che il Piano strategico debba essere predisposto in coerenza col PNRR, considerando le singole specificità territoriali. Si tratta di un punto dirimente perché le esigenze territoriali, in termini di sviluppo produttivo, possono essere eterogenee, in quanto diversi sono gli i punti di forza e di debolezza dei territori.

Inoltre, occorre considerare il **periodo di transizione** dal vecchio al nuovo modello. La transizione richiederà del tempo, con la concreta possibilità di interruzioni nel passaggio da uno schema all'altro ed è essenziali evitare soluzioni di continuità. L'incertezza normativa potrebbe disincentivare gli operatori economici che, per investire, hanno bisogno di regole certe e stabili, determinando un calo degli investimenti.

Passando al piano più operativo della disciplina, occorre dotare questo ambizioso progetto di risorse adeguate e assicurare continuità agli strumenti previsti dall'attuale normativa di riferimento. Di seguito un'analisi delle misure, al riguardo, contenute nel DL.

Investimenti in infrastrutture

Sarà anzitutto fondamentale creare una **rete di infrastrutture adeguate** tra le attuali 8 ZES e poi per supportare l'estensione della ZES a tutto il Mezzogiorno. Si tratta di collegare i poli logistici, di trasporto e produttivi (a partire da porti, aeroporti e centri intermodali), ma soprattutto di creare una rete di collegamenti adeguata che coinvolga anche altre aree, potenzialmente soggette a investimenti. È indispensabile, dunque, mettere vasti territori del Mezzogiorno in rete.

Il credito d'imposta investimenti ZES

Il DL riconosce, per l'anno 2024, un credito d'imposta, nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027, alle imprese che effettuano l'acquisizione dei beni strumentali, destinati a strutture produttive ubicate nella nuova ZES.

Il credito d'imposta è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquistati o, in caso di investimenti immobiliari, realizzati dal 1° gennaio 2024 al 15 novembre 2024 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 100 milioni di euro. Non sono agevolabili i progetti di investimento di importo inferiore a 200.000 euro. Il credito di imposta è riconosciuto nel limite di spesa complessivo, per l'anno 2024, determinato con decreto del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro il 30 dicembre 2023, a valere sulle risorse europee e nazionali della politica di coesione

Al riguardo, si segnalano diverse criticità.

Anzitutto, l'incentivo è previsto solo per il 2024, quindi per un unico anno, un orizzonte temporale che risulta non in linea con l'obiettivo dell'incentivo, ovvero sostenere una domanda di investimenti che, per varie ragioni, al Sud risulta sottodimensionata, anche rispetto alla struttura dell'economia meridionale.

Pertanto, sarebbe necessario un finanziamento almeno triennale (come, per altro, era previsto nella bozza di decreto circolata nei giorni precedenti alla pubblicazione in GU). Ciò genererebbe maggiore certezza per le imprese e gli investitori, anche esteri, che potrebbero programmare gli investimenti, avendo una prospettiva di medio-lungo periodo.

Inoltre, come visto, il credito di imposta non può essere applicato a progetti di investimento di importo inferiore a 200.000 euro. Questa previsione desta preoccupazione, anche perché non tiene conto delle diverse dimensioni d'impresa. Ne comprendiamo la *ratio*, ma riteniamo che, per una maggiore efficacia della misura, sarebbe opportuno riproporzionare tale soglia, considerando, peraltro, le eterogenee caratteristiche del tessuto produttivo cui l'incentivo è rivolto.

Inoltre, il decreto non quantifica ancora il finanziamento necessario alla copertura dell'incentivo e anzi, rimanda a un decreto da adottare, entro il 30 dicembre 2023, a valle di una ricognizione sulle risorse della politica di coesione (SIA europee che nazionali). Un **procedimento abbastanza complesso** (e probabilmente lungo), cui si aggiunge un'ulteriore criticità: dalla lettura della norma sembrerebbe che il credito di imposta sia riconosciuto con un "limite di spesa complessivo", ovvero prevedendo un ammontare di risorse massimo, terminate le quali l'incentivo non verrebbe più corrisposto.

Sempre in tema di certezza degli investimenti, nelle more dell'operatività della ZES Unica (nel caso, tutt'altro che ipotetico, di ritardi rispetto alla data prevista, ovvero il 1° gennaio 2024), è fondamentale **rifinanziare l'attuale credito d'imposta investimenti Mezzogiorno**, anche nella sua versione "maggiorata" per le ZES. Si tratta, infatti, di continuare a sostenere una domanda di investimenti che, per varie ragioni, al Sud risulta sottodimensionata, anche rispetto alla struttura economica dell'economia meridionale.

Un altro aspetto rilevante attiene al requisito della **novità previsto per i beni strumentali** oggetto del credito d'imposta. La formulazione proposta, benché chiarisca che i beni strumentali mobili (impianti, macchinari e attrezzature) ammessi al beneficio debbano essere nuovi, resta equivoca sui beni immobili. Come più volte ribadito da Confindustria, sarebbe auspicabile un chiarimento al riguardo, in grado di superare la recente interpretazione di Agenzia delle Entrate, a nostro avviso estremamente restrittiva, consentendo anche l'acquisizione degli immobili non nuovi. Questo sarebbe in linea con le disposizioni in materia di aiuti a finalità regionale e consentirebbe di riqualificare gli immobili dismessi con conseguente vantaggio per i territori ammessi.

Sono previsti, infine, meccanismi di *recapture* nel caso in cui i beni oggetto dell'agevolazione non entrino in funzione entro il secondo periodo d'imposta successivo a quello della loro acquisizione o ultimazione o se entro il quinto periodo d'imposta successivo a quello nel quale sono entrati in funzione, i beni siano dismessi, ceduti a terzi, destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa ovvero destinati a strutture produttive diverse da quelle che hanno dato diritto all'agevolazione.

L'agevolazione IRES

A oggi, per le imprese che intraprendono una nuova iniziativa economica nelle ZES, è prevista una riduzione del 50% dell'imposta sul reddito derivante dallo svolgimento dell'attività ZES, a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi. Tuttavia, tale disposizione non trova riscontro nel nuovo decreto. Sarebbe, tuttavia, opportuno rivedere su questa esclusione, in attesa degli esiti del più ampio progetto di revisione degli incentivi e dell'iter attuativo della delega fiscale (Legge 9 agosto 2023, n. 111).

L'autorizzazione unica e le semplificazioni amministrativo/burocratiche

Un altro tema dirimente attiene al sistema delle autorizzazioni uniche che il decreto-legge conferma ed estende a tutto il Mezzogiorno.

Il DL precisa più dettagliatamente i termini del procedimento, prevedendo, tra l'altro, che non ne è ammesso il frazionamento per l'acquisizione asincrona dei diversi titoli abilitativi. Inoltre, è disciplinata la fase della presentazione dell'istanza da parte dell'impresa, prevedendo anche tempi certi per le risposte. Anche la "nuova" autorizzazione unica è accompagnata dalla previsione dell'operatività del modello di conferenza di servizi semplificata. Inoltre, è confermato che essa può costituire variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale.

Al contempo, è apprezzabile che la nuova disciplina conferma le semplificazioni amministrative già previste e fa salva anche la facoltà per le Regioni di presentare al Ministro per il Sud proposte di procedure semplificate speciali.

Come anticipato, nel nuovo contesto, **un sistema di autorizzazione unica per un ambito territoriale così vasto** - e quindi per un numero di istanze notevolmente superiore a quello attuale - come quello coperto dalla nuova ZES Unica, potrebbe determinare dei colli di bottiglia nella concessione delle autorizzazioni uniche e, dunque, compromettere l'intero modello ZES.

Occorre evitare che l'accentramento di tutte le funzioni concernenti i rilasci delle autorizzazioni uniche (e delle altre procedure semplificate) in capo allo Sportello Unico vanifichi la reale portata innovativa - e acceleratoria - di questo strumento, che ha finora dimostrato di ben funzionare, finendo quindi per rallentare l'operatività delle ZES.

Si tratta di un tema connesso con quello dello "Sportello Unico ZES". Infatti, se il DL prevede, positivamente, che tale Sportello Unico rappresenti un livello essenziale delle prestazioni e abbia competenza in materia di procedimenti amministrativi inerenti alle attività economiche e produttive nelle aree interessate, sarà necessario, al contempo, che esso sia in grado di processare l'enorme mole di istanze che riceverà.

Si tratta di aspetti tutt'altro che secondari nel disegno del nuovo modello di ZES unica e che dovrebbero indurre a riflettere, da un lato, sull'effettiva portata dello stesso e, dall'altro, sulle modalità più efficaci per definire la strategia che dovrà guidarlo.

L'obiettivo, in definitiva, è evitare che un'opportunità, come quella di una ZES Unica, si trasformi in un limite.

La governance

In questo contesto, connesso alla definizione della nuova strategia (per mezzo del Piano Strategico) è il tema del **coinvolgimento delle imprese** e, dunque, dell'efficacia del nuovo modello *governance* del sistema-ZES.

La **governance** definita dal DL è articolata su un doppio livello: una Cabina di Regia che, al netto di alcune novità, è già presente nell'attuale modello e una Struttura di Missione che, nella sostanza, sostituisce i Commissari Straordinari.

La Cabina di regia ZES ha compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio, sarà presieduta dal Ministro Fitto e composta da vari altri Ministri (tra i quali si ricordano MEF, MIT, MASE, ecc.). In tale Organo, i portatori di interessi collettivi potranno essere invitati in veste di "osservatori".

La Struttura di Missione per le ZES, in sostanza, prenderà invece il posto degli attuali Commissari. L'organizzazione della Struttura avverrà con DPCM, da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame. L'istituzione della nuova Struttura di missione che prenderà il posto degli attuali Commissari, richiederà alcuni mesi. In proposito, come anticipato, sarà importante evitare stalli decisionali nel passaggio da uno schema operativo all'altro.

In questo contesto, sarà cruciale assicurare, all'interno della Struttura di Missione, un coinvolgimento attivo e costruttivo delle parti economiche e sociali, garantendo una adeguata rappresentanza regionale. Ad esempio, si potrebbe considerare l'istituzione di Tavoli di lavoro o Comitati di Sorveglianza a livello regionale, che fungano da cinghia di trasmissione tra le necessità locali e la struttura centrale.

Come anticipato, dato il contributo cruciale che le imprese hanno già offerto e possono continuare a offrire nella definizione e nell'attuazione delle strategie territoriali, e più segnatamente nel dibattito che - si auspica - precederà la definizione del Piano Strategico, sarebbe auspicabile **coinvolgere in modo più attivo e stabile gli attori sociali**, comprese le rappresentanze d'impresa, nella Cabina di Regia.

In questa prospettiva, anche le rappresentanze territoriali potrebbero fornire un contributo significativo al quadro di sviluppo delineato dal Piano Strategico, specialmente durante la fase di implementazione, e un supporto alle attività affidate alla Struttura di Missione. Ciò risulta ancor più rilevante se si considera la *ratio* di fondo della nuova impostazione adottata dal DL in tema di ZES, vale a dire centralizzare le strategie e i processi decisionali.

Più nello specifico, riteniamo che sarebbe opportuno prevedere un coinvolgimento più attivo delle parti economiche e sociali, come già peraltro avviene - seppur con alcuni limiti - per la Cabina di Regia PNRR. Con riferimento a quest'ultima, infatti, il decreto-legge n. 13 del 2023 (art. 1, co. 4., lett. b), n. 2), convertito dalla legge n. 41 del 2023, ha soppresso il Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale e spostato le sue funzioni presso la Cabina di Regia PNRR. Alle sedute dalla Cabina partecipano a pieno titolo anche i rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, con un innalzamento, quindi, del loro livello di coinvolgimento.

Inoltre, fino al 31 dicembre 2026, la Struttura di missione della ZES unica assume la funzione di stazione appaltante per la realizzazione delle opere infrastrutturali finanziate dal PNRR (finanziati con circa 600 milioni di euro), in continuità con quanto disposto per gli attuali Commissari ZES.

C) Altre Misure

Nel contesto delle misure in materia di investimenti (art. 17), è apprezzabile in particolare quella che prevede, al fine di supportare l'ingente piano di opere previsto dal PNRR e dal PNC, la possibilità per SACE di concedere garanzie a condizioni di mercato sulle cauzioni che le imprese devono fornire per l'esecuzione di appalti pubblici e per l'erogazione degli anticipi contrattuali, ricorrendo a strumenti e tecniche di mitigazione del rischio, anche

avvalendosi di riassicuratori e controgaranti del mercato privato. Al fine di sostenere e supportare adeguatamente e con più efficacia tali imprese, la misura dovrebbe tuttavia riferirsi a cauzioni rilasciate in un periodo più lungo rispetto a quello previsto e coprire almeno tutto il 2024.