

Luigi Moschera
Floro Ernesto Caroleo
(Eds)

Annals of CRISEI 2020

Volume 2

Le zone economiche speciali: aspetti organizzativi e di
policy

CRISEI

ISBN: 978-88-98279-10-4

Contenuto

Introduzione

Luigi Moschera e Floro Ernesto Caroleo

Gli indicatori del mercato del lavoro. Le attività di monitoraggio e valutazione: possibili proposte per le aree ZES

Elvira Ciociano, Alessandro De Iudicibus

Il contesto insediativo delle aree ZES: l'analisi del mercato del lavoro in Campania.....

Elvira Ciociano, Alessandro De Iudicibus

Analisi della governance e delle politiche del lavoro: proposte per il caso campano

Elvira Ciociano, Alessandro De Iudicibus, Alessia Berni

Modelli di governance e politiche per il lavoro: le zone economiche speciali nel mondo

Elvira Ciociano, Alessia Berni, Luigi Moschera

La sfida della complessità: le zone economiche speciali in Italia

Alessia Berni, Luigi Moschera

Cambiamento organizzativo e ricerca intervento: il caso delle procedure di insediamento nei Consorzi delle ASI della Regione Campania

Rocco Agrifoglio, Riccardo Staffa, Daniela Michelino Luigi Moschera

Le start up e le imprese innovative nelle aree economiche speciali: l'impatto delle ZES sull'imprenditorialità innovativa in Campania.....

Roberta Oppedisano, Gilda Antonelli, Luigi Moschera

La sfida della complessità: le zone economiche speciali in Italia

Alessia Berni, Luigi Moschera

Abstract

Il presente contributo fornisce un quadro di riferimento entro cui inserire lo strumento delle zone economiche speciali, descrivendo le relazioni inter-organizzative e le forme di collaborazione tra istituzioni accademiche, organizzazioni industriali, ricercatori, responsabili politici e attori istituzionali che partecipano a un progetto comune per favorire lo sviluppo regionale. Le forme di collaborazione e le relazioni tra attori pubblici e privati sono cruciali per creare valore, per promuovere lo sviluppo regionale e consentire la crescita economica. Per questa ragione i responsabili politici si attivano per promuovere progetti che stimolino l'innovazione e facilitino la creazione e la diffusione della conoscenza. In un ambiente altamente competitivo, gli attori istituzionali s'impegnano per fornire procedure e strumenti utili per sviluppare il mercato internazionale ed economico. In quest'ottica la ZES è regolarmente utilizzata come strumento di sviluppo e di crescita economica, specialmente nei paesi in via di sviluppo.

1. Introduzione

Il presente contributo mira a fornire un quadro di riferimento entro cui inserire lo strumento delle zone economiche speciali, descrivendo le relazioni inter-organizzative e le forme di collaborazione tra istituzioni accademiche, organizzazioni industriali, ricercatori, responsabili politici e attori istituzionali che partecipano a un progetto comune per favorire lo sviluppo regionale.

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

Le forme di collaborazione e le relazioni tra attori pubblici e privati sono cruciali per creare valore, per promuovere lo sviluppo regionale e consentire la crescita economica. Per questa ragione i responsabili politici si attivano per promuovere progetti che stimolino l'innovazione e facilitino la creazione e la diffusione della conoscenza. In un ambiente altamente competitivo, gli attori istituzionali s'impegnano per fornire procedure e strumenti utili per sviluppare il mercato

internazionale ed economico. In quest'ottica la ZES è regolarmente utilizzata come strumento di sviluppo e di crescita economica, specialmente nei paesi in via di sviluppo.

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

In generale, c'è dibattito sul fatto che l'introduzione delle zone economiche speciali possa essere considerato uno strumento per lo sviluppo economico o invece uno strumento utile ai fini politici per tamponare il fenomeno della disoccupazione.

La maggior parte degli studi sul tema ha analizzato e classificato la ZES in base a diversi secondo modelli di governance (World Bank 2017). La gestione di queste aree speciali potrebbe essere sia pubblica sia privata. In altri casi, la gestione può assumere una forma ibrida (sia pubblica sia privata) attraverso la costituzione di partnership o di consorzi.

2. Zone economiche speciali: obiettivi e definizioni

Il numero di ZES è in rapida crescita. Sebbene il primo tipo di zone franche sia stato istituito intorno al 1700, negli ultimi 20 anni il numero zone economiche speciali è aumentato in tutto il mondo. Nel 1997, infatti, se ne contavano 845 in 93 paesi, nel 2016 circa 4.500 in 135 paesi e di queste, il 43% localizzate in Asia e il 20% in Europa. Nel 2019 il numero delle ZES è ancora in crescita, si contano infatti 5383 ZES nel mondo, di cui il 75.2% concentrate nella sola Asia (UNCTAD, 2019).

Come già accennato, la finalità delle ZES è quella di sostenere la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi che consentano lo sviluppo, in alcune aree specifiche, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese. In letteratura la terminologia per definire il concetto di zone economiche speciali è molto ampia ed eterogenea, in termini generali, esse rappresentano aree geografiche designate all'interno di un paese, in cui l'attività commerciale è soggetta a regole diverse da quelle prevalenti nel resto dell'economia. Sono aree

caratterizzate da incentivi o benefici economici per gli attori che decidono di localizzare lì la propria attività (Farole T. 2011).

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

Ai fini della descrizione delle Zes è utile una rassegna sintetica delle diverse definizioni delle varie tipologie di zone.

Zona Economica Speciale (ZES)

La Zona economica speciale è, come già detto, un'area geograficamente limitata in cui vige un regime combinato di strumenti, agevolazioni e semplificazioni amministrative, sovente in deroga rispetto a quelli vigenti sul restante territorio nazionale, istituito per rendere la ZES appetibile per gli investitori esteri (FIAS, 2008; UNIDO, 2015).

Zone di libero scambio o Free Trade Zones (FZ)

Tra le prime forme storicamente rilevate di zona speciale, quella di libero scambio è anche la più diffusa. È un'area relativa ad aeroporti e porti, esenti da dazi doganali, di estensione minore ai 50 ettari, generalmente amministrata direttamente o indirettamente dall'autorità portuale e insediata nei principali nodi di trasporto. Talvolta sono delimitate fisicamente dall'area residua del porto, in virtù del regime speciale di dazi doganali rispetto al territorio nazionale. Le attività sono limitate a processi relativi al commercio (magazzinaggio, stoccaggio, vendita) e operazioni di elaborazione (imballaggio, etichettatura, controllo di qualità, smistamento). Ne costituisce un esempio la Colon Free Zone di Panama^[7] o alcune delle zone istituite in Iran o negli Emirati Arabi Uniti.

Zone di esportazione o Export Processing Zones (EPZ)

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

- quella tradizionale, in cui l'area interna alla zona è esclusiva per le imprese orientate all'esportazione concesso in licenza secondo un regime speciale dell'EPZ.

- quella ibrida, in cui vi è una zona aperta a tutte le imprese, indipendentemente dalla loro propensione all'esportazione, e una zona separata e riservata ad imprese esportatrici, registrate presso la zona speciale.

Un esempio tradizionale è la zona di esportazione di Shannon in Irlanda o di Karachi in Pakistan [8].

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

Hanno lo scopo di rivitalizzare le aree urbane o rurali in difficoltà attraverso la fornitura di incentivi fiscali e sovvenzioni finanziarie; si trovano soprattutto in paesi sviluppati, ad esempio negli Stati Uniti, in Francia e nel Regno Unito. Un esempio è l'Empowerment Zone di Chicago. Possono essere anche specifiche per singole imprese o settori, in questi casi possono essere definite Single factory EPZ Free enterprises (FEs). In realtà si tratta di una variazione del modello EPZ, in cui la singola impresa può accedere a particolari agevolazioni.

Porti liberi o Free port

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

Parchi Industriali o Industrial Park (IP)

I parchi industriali (chiamati anche "zone industriali") sono in gran parte siti di produzione che offrono normalmente un'ampia serie di incentivi e benefici; sono aree sviluppate e suddivise secondo un piano funzionale a strade, trasporti, pubblica utilità con o senza imprese avanzate, spesso con agevolazioni in favore di gruppi industriali [9].

Parchi eco industriali o Eco-Industrial Park (EIP)

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

Parchi tecnologici o Technology Park (TP)

Organizzazioni gestite da professionisti specializzati, che hanno l'obiettivo principale di accrescere il benessere della comunità delle stesse organizzazioni promuovendo la cultura dell'innovazione e della competitività delle imprese associate. Per consentire il raggiungimento di questi obiettivi, lo Science Park stimola e gestisce il flusso di conoscenza e tecnologia tra università, istituti di ricerca e sviluppo, aziende e mercati; facilita la creazione e la crescita di aziende basate sull'innovazione attraverso processi di incubazione e spin-off; fornisce altri servizi a valore aggiunto insieme a spazi e strutture di alta qualità.

3. Le Zes in Italia

Le aree caratterizzate da un regime fiscale speciale o aventi peculiarità simili o incluse nella ZES, non sono nuove per l'Italia, tuttavia è innovativa l'adozione di una zona speciale intesa come area complessa di intervento finalizzata allo sviluppo economico di aree depresse o in transizione come quelle del Centro Sud. Attualmente sono presenti in Italia quattro aree "free tax" (Porto Franco di Trieste, Zona Franca di Venezia (Zona Franca VFZ del Porto di Gioia Tauro, Zona Franca del Porto di Taranto). impostare una serie di misure volte a rafforzare la crescita economica nel Sud Italia al fine di creare ZES. Le nuove ZES dovrebbero avere la stessa struttura e requisiti (metodi, tempi e governance, caratteristiche finanziarie ed economiche). Ciò richiederà un livello elevato di accordo tra le istituzioni locali, regionali e nazionali e gli attori economici.

Il Decreto del Presidente del Consiglio 25 gennaio 2018. n. 12, ha definito le modalità e i criteri formali per l'istituzione di ZES. L'istituzione di zone economiche speciali vere e proprie invece è stata oggetto di disegni di legge presentati in Parlamento già dal 2013, quale strumento propulsivo di sviluppo per aree regionali depresse o svantaggiate localizzate nel Mezzogiorno e isole, per aumentarne la competitività e l'attrattività di capitali stranieri, nonché per intercettare i flussi di merci nel Mediterraneo transitanti per il Nord Africa, la Cina e Suez. L'introduzione formale della ZES si è avuta solo con la XVII legislatura, con il "decreto Sud" (d.l. 20 giugno 2017, n.91), che ne definisce gli aspetti fondamentali e formali.

4. La ZES in Campania

La creazione dell'area speciale in Campania è finalizzata alla promozione dello sviluppo locale aiutando le imprese già insediate nella regione cercando di attrarre nuovi attori attraverso incentivi economici e fiscali. In sostanza, la prima proposta comprende tre zone portuali e il loro circondario.

Nella prima fase per la stesura del piano strategico di sviluppo la Giunta regionale è stata fortemente impegnata con gli stakeholder e con tutti gli attori coinvolti nella creazione della Zona Economica Speciale in Campania: i sindaci, i sindacati, l'Autorità portuale, le Università, le associazioni di categoria, le associazioni ambientaliste, i consorzi di sviluppo industriale, gli operatori e le associazioni dei trasporti.

Nella prima fase, il governo regionale ha progettato le zone (tabella 1) secondo

Aree e comuni della Zes

Aree	Comuni
Porto di Napoli	Napoli
Porto di Castellammare di Stabia	Castellammare di Stabia
Porto di Salerno	Salerno
Area a vocazione industriale di Napoli Est	Napoli
Area Bagnoli/Coroglio	Napoli
Aeroporto di Napoli	Napoli, Casoria
Interporto Campano	Nola
Area Asi di Nola Marigliano	Nola, Marigliano
Area Asi di Pomigliano	Pomigliano D'Arco
Area Asi di Acerra	Acerra
Area Asi di Caivano	Caivano
Area Asi di Arzano Frattamaggiore, Casoria	Arzano, Casoria, Frattamaggiore
Interporto Sud Europa di Marcianise/Maddaloni	Marcianise, Maddaloni
Area Asi di Marcianise / S.Marco Evangelista	Marcianise, San Marco Evangelista
Area Asi di Aversa Nord	Teverola, Carinaro, Gricignano di Aversa
Area industriale di Castellammare "Foce Sarno"	Castellammare di Stabia, Torre Annunziata
Aeroporto di Pontecagnano	Pontecagnano, Bellizzi
Area Asi di Salerno	Salerno
Area Asi di Battipaglia	Battipaglia
Area industriale di Nocera	Nocera Inferiore
Area Industriale di Sarno	Sarno
Area Asi Fisciano/Mercato S. Severino	Fisciano, Mercato San Severino
Piattaforma Logistica di Contrada Olivola	Benevento
Area Asi Ponte Valentino	Benevento
Area Asi industriale e Logistica di Valle Ufita	Flumeri, Frigento
Area Asi di Pianodardine	Avellino, Grottolella, Manocalzati Montefredane, Prata di Principato Ultra, Pratola Serra, Atripalda
Area Asi di Calaggio	Lacedonia

La gestione della ZES è pubblica: 1) il comitato direttivo, coordinato dall'Autorità Portuale del Tirreno Centrale, che promuove la strategia di sviluppo del governo 2) l'organo di governo che si occupa del coordinamento tra governo locale e nazionale.

Inoltre, è stato istituito uno sportello unico regionale per le attività di produzione (SURAP), al fine di migliorare l'affidabilità degli investimenti attraverso la definizione di procedure amministrative. E' interessante comprendere e valutare l'impatto economico dell'introduzione della ZES, come proposto dalla Giunta regionale (DGR n. 175 del 28/03/2018) sull'intera economia regionale. La ZES può essere catalizzatrice di sviluppo e innovazione se esiste una vera rete integrata. La sfida è sviluppare un gruppo cooperativo interdipendente formato da attori e istituzioni della ZES (lontano dall'intervento del governo). L'osservazione delle interazioni di collaborazione durante la formazione della rete è utile per comprendere il comportamento degli attori e i meccanismi di governance degli attori. Lo sviluppo di cluster è un processo complesso legato alla collaborazione degli attori e alle relazioni inter - organizzative. Il compito di integrazione così come i ruoli nella creazione di conoscenza e la collaborazione tra gli attori sono elementi chiave cruciali per lo sviluppo delle aree locali.

Bibliografia

Ahuja G. (2000), Collaboration networks and innovation: a longitudinal study, *Administrative Science Quarterly*, 45: 425-455.

Bakker, R. M. (2010). Taking stock of temporary organizational forms: A systematic review and research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 12(4), 466-486.

Bakker, R., DeFillippi, R. J., Schwab, A. & Sydow, J. (2016). Temporary Organizing: Promises, Processes, Problems. *Organization Studies*. Editorial for Special Issue on "Temporary Organizing", 37(12), 1703-1719.

Clarysse, B., Wright, M., Bruneel, J., & Mahajan, A. (2014). Creating value in ecosystems: Crossing the chasm between knowledge and business ecosystems. *Research Policy*, 43(7), 1164-1176.

Farole T., (2011) *Special Economic Zones: What Have We Learned?*, World Bank Report

FIAS (2008) "Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development." World Bank, Washington, DC (<http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/SEZpaperdiscussion>)

Hazakis J.K., (2014) The rationale of special economic zones (SEZs): An Institutional approach, *Regional Science Policy & Practice*, Volume 6 Number 1

Järvi, K., Almpantopoulou, A., Ritala, P. (2018). Organization of knowledge ecosystems: Prefigurative and partial forms. *Research Policy*.

Kenis, P., Janowicz-Panjaitan, M., Cambré, B. (2009) (Eds.) *Temporary organizations Prevalence, logic and effectiveness*, Cheltenham, UK: Elgar.

Lundin, R. A., & Söderholm, A. 1995. A theory of the temporary organization. *Scandinavian Journal of Management*, 11(4): 437-455.

March, J. G. (1995). The future, disposable organizations and the rigidities of imagination, *Organization*, 2 (3-4), 427-440

Sun Y, Cao C., (2018) The evolving relations between government agencies of innovation Policy making in emerging economies: A policy network approach and its application to the Chinese case, *Research Policy* 47

Zeng D.Z. (2010) *Building engines for growth and competitiveness in China: Experience with special economic zones and clusters*. World Bank, Washington

Zeng DZ (2011) *How do special zones and industrial clusters drive china's rapid development?* Working paper 5583, World Bank, Washington, DC