



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

## Senato della Repubblica Commissione Bilancio

Disegno di legge

**“Conversione in legge del decreto-legge 20 giugno  
2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la  
crescita economica nel Mezzogiorno”**

Audizione

*4 luglio 2017*

## PREMESSA

Uno degli asset strategici da sempre all'attenzione dei piani governativi è rappresentato dalla individuazione di una politica economica idonea a rilanciare lo sviluppo e a riavviare processi di crescita virtuosi del Mezzogiorno, anche se i risultati ad oggi conseguiti, inducono a giudicare criticamente i livelli di efficacia effettivamente realizzati.

Lo sviluppo produttivo delle regioni meridionali non può che basarsi sulle capacità di valorizzare l'insieme più ampio delle risorse e delle opportunità presenti in ciascun ambito locale, oltre che su politiche volte a rafforzare i territori dal punto di vista dei nodi strutturali che caratterizzano gran parte delle aree meridionali.

Porsi come obiettivo la rivitalizzazione del territorio significa creare le condizioni di "contesto" affinché un'impresa possa localizzarsi in una determinata area geografica, processo decisionale quest'ultimo che dipende sempre più dalle economie esterne che tale area offre, ossia dall'insieme dei beni collettivi materiali e immateriali che anche indirettamente ne favoriscono l'economia.

La spesa ordinaria per investimenti in conto capitale è stata di fatto spiazzata dall'utilizzo dei Fondi Strutturali che hanno compensato in maniera significativa la progressiva riduzione di risorse nazionali dedicate, soprattutto a margine della crisi economica intervenuta nel 2008.

Con il decreto legge sul Mezzogiorno il governo dà seguito al provvedimento adottato a dicembre 2016 (D.L. 243/16) con il quale sono state introdotte per il mezzogiorno alcune norme in tema di ambiente, credito di imposta agli investimenti, e sanità.

Con il Decreto Legge 91/17 si pongono le basi, anche con significative risorse aggiuntive, per incentivare la nuova imprenditorialità giovanile, per l'istituzione di zone economiche speciali (ZES) - con particolare riferimento alle aree portuali - e si propongono una serie di misure di semplificazione e velocizzazione degli investimenti pubblici e privati nel Mezzogiorno.

Siamo soddisfatti per la decisione assunta dal Governo di tornare a riservare maggiore attenzione al Mezzogiorno, nella speranza che questo possa tradursi nell'adozione di quelle politiche che servono a rivalutare un territorio tanto ricco quanto difficile, soprattutto per il sostegno al sistema imprenditoriale.

Conosciamo da sempre le debolezze dei territori meridionali, che vanno dalle insufficienti infrastrutture alla mancanza delle condizioni minime strutturali per fare impresa; siamo altrettanto convinti che l'azione del Governo debba concentrarsi sulla valorizzazione piena delle risorse disponibili sul territorio e soprattutto del sistema di impresa diffusa.

Devono essere valorizzate le risorse naturali, ambientali, storico-culturali, che rappresentano fattori di attrazione turistica, creazione d'impresa e nuovi posti di lavoro; devono essere le produzioni tipiche legate al territorio, ancora poco presenti sui mercati nazionali ed internazionali; deve essere valorizzata la grande vitalità imprenditoriale unita al posizionamento strategico al centro del bacino del Mediterraneo.

Come già più volte sostenuto, infatti, lo sviluppo e l'occupazione del Sud deve necessariamente passare dallo sviluppo del suo sistema imprenditoriale formato da micro e piccole imprese artigianali, turistiche, commerciali, dei trasporti e della logistica, potenziando tutta la filiera dei servizi, soprattutto dei servizi alle persone.

In particolare, il nuovo Decreto Legge mira a creare nuova imprenditorialità, soprattutto con la misura disciplinata dall'articolo 1, con la quale si prevedono circa 100.000 nuove imprese potenziali.

Sorprende, allora, che se quanto appena detto costituisce la logica sulla quale è impostata la ripresa dello sviluppo del Sud, siano esclusi dai destinatari degli incentivi settori importanti e trainanti dell'economia dell'intera area, quali turismo e commercio; a nostro avviso tale esclusione, per certi versi inspiegabile, può precludere il raggiungimento della finalità del provvedimento, ossia: *“dare un maggiore impulso allo sviluppo della cultura imprenditoriale e dell'innovazione nelle regioni del Mezzogiorno”* come esplicitamente dichiarato nel preambolo del relatore. Tali settori sono infatti assolutamente complementari al sistema di economia diffusa per il conseguimento di un obiettivo alto ed ambizioso come quello di creare nell'arco di 4 anni 100 mila nuovi imprenditori, come esplicitato nella relazione tecnica al provvedimento.

Ancor più sorprendente l'insufficiente sforzo del governo per il sostegno al sistema turistico dell'area meridionale, settore volano per la crescita del tessuto produttivo dell'area.

Da questo provvedimento, infatti, ci saremmo aspettati un significativo passo in avanti nell'individuazione di misure ad hoc a supporto dello sviluppo ed ammodernamento delle imprese del Mezzogiorno operanti nei diversi comparti, in una logica di integrazione sistemica tra sistema produttivo in generale e i segmenti della ricettività, della ristorazione, dell'intrattenimento alla cosiddetta intermediazione di servizi turistici finanche alla nautica da diporto. Misure più che mai opportune per un'area che, seppure posizionata al centro del Mediterraneo - bacino tra i più grandi attrattori turistici del mondo - resta paradossalmente tra le meno intensamente valorizzate a scopo turistico. Sistema produttivo locale manifatturiero e sistema dei servizi per la ricezione e il turismo, dunque, devono essere considerati come *unicum* al centro delle nuove politiche di sviluppo.

## **1. Misure a favore dei giovani imprenditori: Resto al Sud**

La misura prevista nell'articolo 1 denominata “Resto al Sud” è apprezzata per la forma dell'agevolazione e per le modalità attuative, ma allo stesso tempo evidenzia l'esclusione di una parte importante del sistema economico meridionale, cioè il commercio, turismo ed i liberi professionisti.

Relativamente al commercio, il comma 10 dell'articolo 1 include solamente le attività di vendita diretta del produttore, mentre le altre forme di attività commerciali sono inspiegabilmente escluse dalla misura.

I limiti presenti, relativi all'importo massimo di aiuto a 40.000 euro nonché all'età massima di 35 anni, indirizzano naturalmente la misura verso la costituzione di micro imprese giovanili a basso tasso d'investimento. Tali tipologie di imprese si trovano maggiormente proprio nei settori esclusi dal provvedimento, cioè turismo, commercio e attività libero professionali.

Peraltro la misura si applica in territori particolarmente rilevanti dal punto di vista turistico-commerciale. Una macro area che ha importantissime risorse naturali, paesaggistiche e culturali da valorizzare, ed un sistema di accoglienza, dal ricettivo ai servizi, da potenziare ed innovare, rendendolo sempre più moderno ed attento alle esigenze di turisti e consumatori grazie proprio alle idee ed alle energie giovanili.

Il provvedimento “Resto al Sud” deve orientare i giovani verso la valorizzazione di questo enorme potenziale produttivo turistico-commerciale del Mezzogiorno, facendo riscoprire il fascino e la cultura dei luoghi per incentivarli a “restare al sud”.

Si sottolinea che lo start up di impresa in ambito commerciale, turistico e di lavoro autonomo professionale, soprattutto se gestito da giovani dai 18 ai 35 anni, utilizza sempre più avanzate forme di innovazione digitale e di tecnologie.

Crediamo inoltre necessario rendere coerente l'articolo 1 con quanto già previsto al comma 17 dell'articolo 3 del presente Decreto Legge ("Banca delle terre abbandonate o incolte e misure per la valorizzazione dei beni non utilizzati"), che prevede l'estensione delle misure di "Resto al Sud" anche alle attività commerciali e turistico-ricettive, se tali attività rientrano nelle zone e/o sui beni appositamente individuati dai comuni.

Considerando il principio europeo della orizzontalità degli aiuti di stato, il supporto incentivante dello Stato a favore dei giovani deve essere più integrato possibile tra i settori, escludendo di fatto la settorializzazione degli aiuti e favorendo una più forte trasversalità e collaborazione tra i diversi settori produttivi.

Pertanto è fondamentale prevedere l'ampliamento della platea dei beneficiari dell'agevolazione, includendo le attività economiche più coerenti con le modalità attuative della misura e rendendo il provvedimento per il Mezzogiorno più inclusivo ed incisivo, nel solo interesse delle imprese e dei giovani di questi territori.

## **2. Zone Economiche Speciali (ZES)**

Al fine di favorire 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, gli Articoli 4 e 5 disciplinano le procedure, le condizioni e le modalità per l'istituzione di Zone Economiche Speciali (ZES), che si caratterizzeranno per condizioni economiche e normative di favore per gli operatori presenti.

La misura è coerente con la politica portuale che il Governo ha adottato nell'ultimo biennio, con l'obiettivo di rilanciare il sistema logistico nazionale, superando le criticità che hanno, nel corso degli anni, ridotto le quote di mercato degli scali italiani a vantaggio di porti di altri Paesi mediterranei e nord europei.

L'identificazione della ZES come strumento in grado di generare traffici, consolidarli e conseguentemente contribuire allo sviluppo economico dei territori, non solo in ambito prettamente portuale, ma anche per le attività logistiche di terra e di lavorazione dei prodotti, inizialmente si inseriva nel processo di ammodernamento del porto di Gioia Tauro, nell'ambito di una visione strategica per il rilancio del Mezzogiorno. Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica ipotizzava che tale misura potesse contribuire ad aumentare la competitività dello scalo calabro, che negli ultimi anni ha sofferto la concorrenza di porti di Paesi Nord-africani e di altri Paesi europei (Malta, Grecia e Spagna).

D'altra parte, la carenza di adeguati collegamenti con il territorio e le economie circostanti è stata proprio una debolezza storica del Porto di Gioia Tauro, che ne ha condizionato le prospettive di crescita duratura.

Positiva, dunque, per rete Imprese Italia, la scelta di invertire la rotta, di puntare sulle opportunità di integrazione tra porti ed imprese insediate nei territori circostanti e di farlo non solo nel porto di Gioia Tauro, ma anche potenzialmente in tutti i principali porti del Mezzogiorno.

Bisogna, inoltre, considerare che l'istituzione delle ZES appare coerente con le priorità individuate nel Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014 – 2020, le cui risorse sono destinate, tra le altre cose, al potenziamento dell'offerta portuale nelle regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata. In particolare, la programmazione sta investendo sugli interventi che consentiranno una maggiore integrazione tra aree portuali ed aree retroportuali e sull'accrescimento della capacità produttiva degli scali. Le disposizioni contenute nel decreto 91/2017 potranno,

conseguentemente, essere tanto più efficaci quanto maggiore sarà il loro grado di integrazione con le azioni finanziate dai fondi europei.

Della necessità di creare le giuste sinergie bisognerà, pertanto, tener conto nel decreto di attuazione del provvedimento a cui spetta chiarire le modalità di istituzione delle ZES, la durata, i criteri di accesso ed i benefici di cui potranno godere le imprese.

Sulla base del decreto, sarà possibile per le Regioni interessate fare domanda per l'istituzione di una ZES, presentando Piani di sviluppo coerenti con le azioni e le priorità individuate nella programmazione europea.

In attesa di quest'ultimo testo, il decreto stabilisce che la governance della ZES è affidata a un Comitato di indirizzo presieduto dal presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, a cui si aggiungono un rappresentante della Regione, uno della Presidenza del Consiglio dei Ministri e uno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Si ripropone, con alcune differenze date dal diverso contesto di riferimento, il modello di governance previsto per le Autorità di Sistema Portuale, in cui il Comitato di Gestione, l'organo principale in materia decisionale, è composto esclusivamente da rappresentanti di Istituzioni pubbliche, a differenza di quanto accaduto in passato nelle Autorità Portuali, che vedevano presenti, all'interno dei Comitati Portuali, anche i rappresentanti delle imprese.

Invero, tale cambiamento ha sollevato qualche perplessità negli operatori, che hanno lamentato una marginalizzazione nella vita portuale, con possibili rischi sull'efficacia e sull'opportunità delle decisioni che saranno adottate nei porti.

Alla luce di quanto esposto, Rete Imprese Italia sottolinea, pertanto, la necessità di individuare opportuni strumenti organizzativi per consentire che il punto di vista delle imprese sia adeguatamente tenuto in considerazione nel processo di proposta e nella successiva fase di operatività delle ZES.

### **3. Misure in favore dell'occupazione**

In merito alle misure volte a favorire la ricollocazione dei lavoratori espulsi dai processi produttivi, la norma prevede la destinazione di alcune risorse all'ANPAL al fine di realizzare, in raccordo con le regioni e i fondi interprofessionali per la formazione continua, dei programmi di riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendali e settoriali.

Sul punto, si sottolinea che i fondi interprofessionali per la formazione continua sono diretti al finanziamento di programmi di formazione per i lavoratori dipendenti delle imprese iscritte a detti Fondi e pertanto non dovrebbero essere chiamati a finanziare programmi di riqualificazione professionale e di ricollocazione per i disoccupati. L'attuale formulazione normativa sembra non considerare la suddetta questione. Sarà necessario, pertanto, che vengano chiarite le modalità di coinvolgimento dei fondi interprofessionali e quali sono le aziende che dovrebbero destinare le loro risorse ai suddetti piani evitando solidarietà improprie.