

**LE POLITICHE URBANE PER LE AREE DI  
DEGRADO NELLE CITTÀ METROPOLITANE:  
CASI E PROSPETTIVE**

Silvia Grandi

## 1 Città Metropolitane e degrado urbano: l'evoluzione delle politiche

L'attenzione delle politiche pubbliche al fenomeno delle aree di degrado urbano<sup>1</sup> ha seguito le evoluzioni della città nella storia. Il primo esempio moderno di una politica urbana, che si riconduca in qualche maniera anche al problema del degrado nelle città, può far risalire all'*House & Town Planning Act*, promulgato nel 1909 in Inghilterra<sup>2</sup>. Già nell'Ottocento in questo paese nacque l'esigenza di trovare soluzioni per migliorare sia qualitativamente che quantitativamente le condizioni di quartieri degradati, attraverso interventi che a quel tempo erano realizzati esclusivamente da enti privati, organizzati nella forma di associazioni filantropiche<sup>3</sup>.

Alla fine del Novecento, i fenomeni di cambiamento urbano legati alla metropolizzazione della popolazione, alla globalizzazione e alla deindustrializzazione, hanno interessato per primi gli Stati Uniti, successivamente la Gran Bretagna e infine il resto dell'Europa.

La concentrazione geografica di disagi economici, sociali e ambientali all'interno delle aree urbane è diventata una minaccia crescente per la coesione e lo sviluppo equilibrato delle regioni metropolitane. Il problema non è riconducibile ad un'unica causa, ma piuttosto rappresenta la combinazione di elementi ambientali, economici, sociali e culturali che prendono forme differenti nello spazio urbano, sia esso il centro o un'area periferica della città. Secondo l'OCSE, l'aumento del disagio urbano è risultato uno dei problemi più inarrestabili nei paesi sviluppati e la situazione è peggiorata nel corso degli anni Novanta, ciò ha portato la città al centro delle politiche nazionali e comunitarie<sup>4</sup>.

Dopo un'attenzione altalenante al tema delle aree urbane di disagio socio-economico e ambientale, negli ultimi anni si è osservato un rinnovato dinamismo nella costruzione di programmi di riqualificazione, nella formulazione di proposte di rilancio politico ed economico delle città, di definizione di progetti urbanistici che, in molti casi, risultano non solo di nuova concezione, ma soprattutto arricchiti delle più recenti istanze di carattere partecipativo, ecologico e di sostenibilità<sup>5</sup>.

Al fine di contrastare il proliferare di aree urbane marginali sono state adottate diverse azioni volte a rivitalizzarle e a recuperarle: nei centri urbani maggiori le grandi funzioni metropolitane di rango elevato (centri commerciali, centri di divertimento, alta formazione, attività finanziarie, centri ospedalieri altamente qualificati, ecc.) hanno ripreso vitalità nel corso della prima decade del XXI secolo diventando elementi catalizzatori di mobilità, di nuove urbanizzazioni, di occupazione

---

<sup>1</sup> In questo testo non si analizza compiutamente e volutamente il termine "degrado urbano" ma è interpretato in maniera ampia ed inclusiva di definizioni anche più diffuse recentemente e ritenute più appropriate quali "quartieri di disagio", "quartiere svantaggiato", "quartieri difficili", ecc. Il termine è problematico, tendenzialmente si riferisce soprattutto al patrimonio costruito ed ha un accento stigmatizzante. L'interpretazione più ampia sembra rispondere maggiormente all'intenzione del legislatore e a quella seguita dai Comuni Metropolitani partecipanti all'art. 14 L. 266/97 è stata descritta nel precedente rapporto IPI (2009, parte II) analizzando i programmi presentati dalle Amministrazioni comunali al Ministero dello Sviluppo Economico.

<sup>2</sup> Ashworth W., (1977), *L'urbanistica moderna in Gran Bretagna: 1800-1950*, Franco Angeli Editore, Milano.

<sup>3</sup> Questi enti cominciarono a nascere attorno alla metà degli anni Quaranta dell'Ottocento a Londra e si estesero in qualche altra città maggiore inglese; i primi esempi furono la *Metropolitan Association of Improving the Dwelling of the Industrious Classes* (1841) e la *Society for the Improvement of the Condition of Labouring Classes* (1844).

<sup>4</sup> OECD (1998), *Integrating Distressed Urban Areas*, OECD, Paris, France.

<sup>5</sup> Vedana C. (2006), *Dossier. Città e sviluppo urbano*. Progetto Reti per lo sviluppo locale - Programma di Empowerment delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno. FORMEZ, Roma.

qualificata e di competizione tra città<sup>6</sup>. La città contemporanea, soprattutto quella metropolitana, è diventata motore di sviluppo e luogo di nuova progettazione, con un'impronta ("urban footprint") che va ben oltre i suoi confini spaziali codificati<sup>7</sup>.

In tutti gli anni Novanta e nel primo decennio del Duemila, nei paesi sviluppati, ivi compresa l'Italia, si è assistito ad una fase di interessante sperimentazione di nuove forme di intervento che hanno superato la concezione settoriale o meramente fisica. In particolare, quest'ondata di innovazione nel contesto europeo viene ricondotta da molti autori<sup>8</sup>, alla spinta partita dagli interventi Progetti Pilota Urbani e poi URBAN, ma anche alla diffusione della pianificazione strategica<sup>9</sup>, alla nascita dell'agenzia di sviluppo urbano, alla maggiore autonomia data alle città e alla capacità di queste di far rete.

In questa prospettiva europea sono nate iniziative di risignificazione e valorizzazione urbana, di integrazione degli interventi urbanistici con le politiche sociali o con le politiche per la nuova imprenditorialità, nonché di coordinamento inter-istituzionale e di co-progettazione coadiuvate dalle nuove tecnologie della comunicazione e dell'ecocompatibilità.

Lo scopo di questo studio è stato quello di creare una rassegna agile e snella di iniziative di politica urbana internazionali e nazionali che possono essere di interesse alle amministrazioni della Rete delle Città per inquadrare i progetti attuati e quelli potenzialmente programmabili per il futuro, utili al rilancio e alla rigenerazione delle aree di degrado urbano.

Le pagine seguenti si concentrano su due principali filoni di approfondimento che si sono sviluppano sia a scala nazionale che a scala internazionale:

- sui progetti generati dall'iniziativa URBAN in cui sono stati riscontrati esempi interessanti di azioni di contesto paragonabili a quelli dell'art. 14,
- sugli strumenti basati sulla fiscalità di vantaggio in aree di degrado urbane.

Va precisato che l'ambito di indagine di questo studio non copre l'intero panorama delle politiche urbane contemporanee, ma si è concentrata su quelle esperienze internazionali e nazionali che, per modalità, obiettivo o scopo perseguito, possono ritenersi analoghe a quelle dell'art. 14, L. 266/97.

A tale proposito la ricerca si è rivelata piuttosto difficoltosa, sembrano infatti piuttosto rari i casi di forte analogia con l'intervento in oggetto, soprattutto per quanto riguarda le azioni di agevolazione diretta alle imprese. È importante inoltre sottolineare che è anche la natura delle città italiane a renderle incomparabili con quelle di altre nazioni, grazie alla profonda stratificazione storico culturale che le caratterizza: precondizioni, peculiarità culturali e sistemi di *governance* e *government* sono infatti spesso talmente diversi rispetto ad altre città del mondo che rendono difficile, se non impossibile, ritrovare analogie e replicabilità con esse nel contesto italiano.

Lo spirito di questa rassegna è quindi di presentare non soluzioni, ma spunti e aggiornamenti nuovi rispetto alla precedente pubblicazione IPI del 2006 "Esperienze di riqualificazione urbana attraverso lo sviluppo dell'impresa".

---

<sup>6</sup> OECD (2007), *Competitive Cities A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*. OECD Publishing, Paris, France

<sup>7</sup> Ad esempio, per la città di Londra si stima che l'area di influenza della città abbia una dimensione 125 volte maggiore di quella tradizionalmente associata ai suoi confini geografici.

<sup>8</sup> Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni Novanta*, Franco Angeli Editore, Milano; Antolini F. e Billi A. (2007), *Politiche di Sviluppo nelle Aree Urbane*, Utet Università, Torino; Governa F. (2008), *Quale governo per le città in Italia?* In *Scenari Italiani. Rapporto Annuale della Società Geografica. L'Italia delle città tra malessere e trasfigurazione*. SGI, Roma, Pp. 56-69.

<sup>9</sup> Pugliese T. (a cura di) (2008), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, Quaderno 1, Rete delle Città Strategiche.

## 2 La politica urbana nel contesto dell'Unione Europea

Il principio di sussidiarietà attribuisce ai governi locali la responsabilità di definire e gestire le politiche di sviluppo nelle aree di degrado urbano. Negli anni Novanta i temi della città e del territorio hanno acquisito un'importanza crescente fino ad interessare anche l'Unione Europea. Tra i documenti a scala comunitaria più significativi e recenti si può ricordare la Carta di Lipsia, del 2007, sulle città europee sostenibili.

A livello europeo le politiche hanno posto l'attenzione sulle città attraverso iniziative di politiche urbane a partire da i Progetti Pilota Urbani (1990-1994) seguiti dai Programmi di iniziativa comunitaria PIC URBAN I (1994-1999) e URBAN II (2000-2006). Il più recente rinnovo della programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013 ha sancito il passaggio della politica urbana al suo *mainstreaming* nella politica regionale. Le realtà cittadine vengono così chiamate, nell'ambito della politica di coesione, a svolgere un ruolo essenziale per lo sviluppo economico e sociale di una regione e i programmi operativi nazionali 2007-2013 predisposti dai paesi membri hanno previsto un supporto allo sviluppo urbano non inferiore al 5% dei fondi disponibili<sup>10</sup>.

Questa prospettiva di integrazione delle iniziative di politica urbana nelle Politiche Regionali era emersa nell'Agenda 2000<sup>11</sup> quando nella definizione dell'obiettivo 2 si è fatto riferimento esplicito a tutti i contesti comunitari, urbani e rurali, caratterizzati da processi di declino legati alla mancanza di diversificazione economica. Le aree dovevano presentare un tasso di disoccupazione più alto della media comunitaria, così come un alto livello di povertà, condizioni di degrado abitativo, rilevanti problemi ambientali, elevati tassi di criminalità e scarsi livelli di istruzione.

Gli obiettivi delle politiche strutturali riguardanti l'ambito urbano, in Italia, furono già esplicitati all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno (2000-2006) in cui, nell'asse V "città", si è inteso sviluppare un sistema di città coerente con il territorio circostante, che valorizzasse le potenzialità di ciascuna area urbana in un disegno integrato<sup>12</sup>. In particolare, l'asse "città", dedicato a rafforzare e a valorizzare il ruolo delle città nella programmazione regionale, rappresenta un caso particolarmente interessante e anche innovativo nel panorama della programmazione comunitaria a livello Europeo, poiché sotto molti aspetti ha anticipato molti elementi *mainstreaming* dell'approccio URBAN (2007-2013)<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> DG-REGIO (2007), "The Territorial and Urban Dimension In The National Strategic Reference Frameworks And Operational Programmes (2007-2013). A First Assessment", Working Paper of the Services of DG-REGIO, European Commission.

<sup>11</sup> Agenda 2000 è un programma d'azione adottato dalla Commissione Europea il 15 luglio 1997 ed ha costituito uno dei documenti quadro sull'allargamento dell'Unione, sulla riforma delle politiche comuni e sul quadro finanziario da applicare dopo il 1999.

<sup>12</sup> Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni italiane dell'obiettivo 1, 2000-2006, versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo, Decisioni della Commissione C(2000)2050 del 1.8.2000 e C(2004)4689 del 30.11.2004.

<sup>13</sup> DPS-UVAL (2006), Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006, DPS, Roma. [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/valutazione\\_qcs\\_novembre\\_2006/Agg\\_val\\_QCSOB1\\_Parte%20I\\_L\\_%20B.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/valutazione_qcs_novembre_2006/Agg_val_QCSOB1_Parte%20I_L_%20B.pdf)

Figura 1 - Caratteri fondamentali dei Programmi URBAN

<p><b>URBAN (1994-1999):</b>                  900 milioni di euro (83%FESR, 17%FSE)                  118 i programmi finanziati                  3 milioni gli abitanti coinvolti</p>	<p><b>URBAN II (2000-2006):</b>                  730 milioni di euro (100% FESR)                  70 i programmi finanziati                  2,2 milioni i cittadini UE coinvolti</p>
---	---

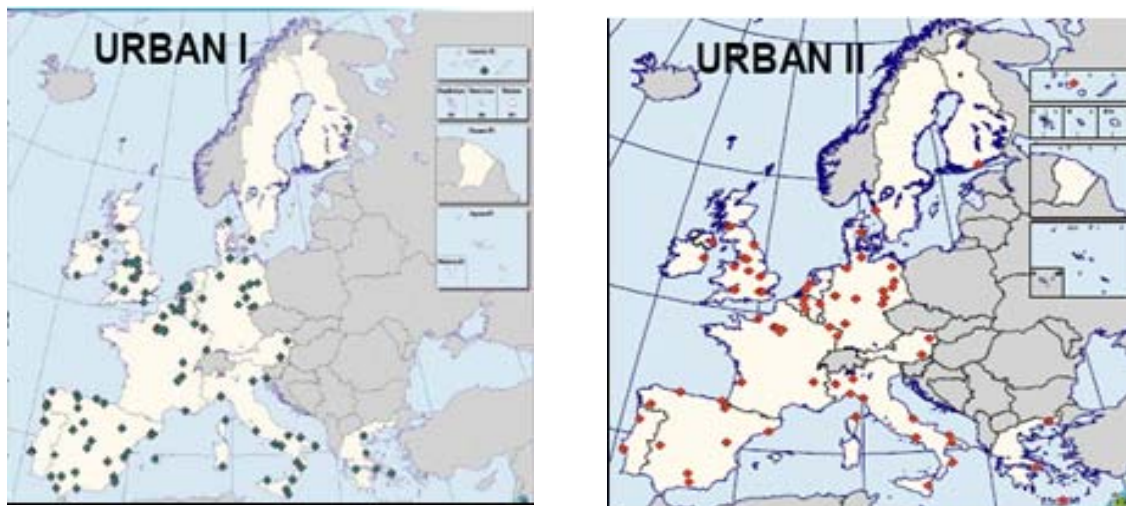
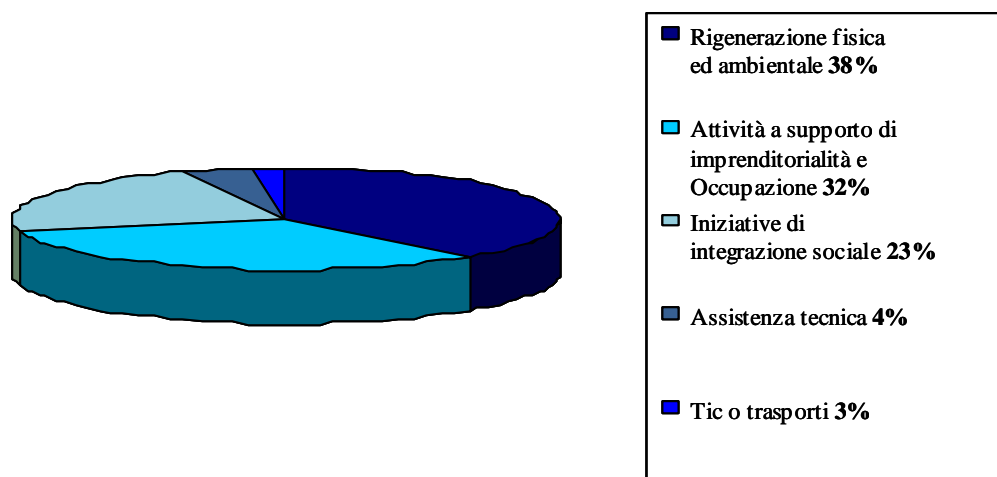


Figura 2 - Distribuzione della spesa UE per tipologia di azione



Il Programma URBAN I si era posto l'obiettivo di fungere da catalizzatore dello sviluppo locale mediante progetti esemplari intesi a migliorare in modo durevole le condizioni di vita degli abitanti delle città, in particolare dei quartieri più poveri e socialmente degradati. Per quanto riguarda le aree oggetto d'intervento, queste dovevano presentare almeno tre delle seguenti criticità:

- scarsa attività economica;
- esigenza di riconversione di aree in declino economico e industriale;
- elevata disoccupazione di lunga durata, povertà, emarginazione;
- basso livello d'istruzione, tassi elevati di abbandono scolastico;
- forte presenza di immigrati;

- criminalità diffusa;
- andamento demografico precario;
- ambiente degradato.

Nell'ambito dell'URBAN II le priorità di intervento definite dagli orientamenti furono molteplici<sup>14</sup>. In sintesi si auspicavano:

- una riurbanizzazione plurifunzionale accompagnata da misure a favore dell'ambiente e da un miglioramento della *governance* urbana (creazione di possibilità occupazionali sostenibili, tutela e ristrutturazione di edifici, spazi aperti, zone degradate, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, culturale e ambientale, integrazione delle comunità locali e delle minoranze etniche; reinserimento degli emarginati; migliore illuminazione stradale e sorveglianza, maggiore sicurezza e prevenzione della delinquenza, nonché una minore spinta all'urbanizzazione delle zone verdi e all'espansione urbana incontrollata<sup>15</sup>);
- lo sviluppo dell'imprenditorialità e di patti e iniziative locali per l'occupazione (aiuti e servizi alle piccole e medie imprese, agli esercizi commerciali, alle cooperative, alle mutue; creazione di centri di attività e di trasferimento di tecnologie; formazioni alle nuove tecnologie; sviluppo imprenditoriale; tutela dell'ambiente; iniziative culturali, sportive e ricreative; asili nido e giardini d'infanzia; sviluppo di forme di assistenza alternative e di altri servizi destinati in particolare ai bambini e agli anziani; promozione delle pari opportunità tra uomini e donne);
- lo sviluppo delle potenzialità tecnologiche della società dell'informazione destinate ai cittadini e alle piccole e medie imprese (migliore accesso ai servizi di interesse pubblico come l'istruzione, la cultura e altri servizi telematici di prossimità; sistemi d'informazione per la gestione delle risorse umane e dei servizi sanitari; assistenza all'inserimento nel mercato del lavoro; sostegno alle autorità locali ai fini del trasferimento di know-how e tecnologia);
- l'attuazione di sistemi integrati di trasporti pubblici più funzionali, economicamente efficienti ed ecocompatibili.
- infine, con riferimento agli interventi di carattere più strettamente sociale, l'attuazione di una strategia di lotta contro l'emarginazione e la discriminazione mediante azioni che promuovano le pari opportunità, destinate in particolar modo alle donne, agli immigrati e ai profughi (consulenze, formazioni, corsi di lingua adeguati ai bisogni delle minoranze e delle popolazioni svantaggiate ed emarginate; unità mobili di consulenza in materia di occupazione e formazione; miglioramento dei servizi sanitari e centri di recupero per tossicodipendenti; investimenti nelle strutture scolastiche e sanitarie).

Le attività progettuali URBAN II possono essere anche classificate a seconda dei macro obiettivi prefissati, i cosiddetti "assi prioritari". Si tratta di grandi obiettivi che sono stati declinati da misure progettuali definite liberamente dalle Autorità di Gestione. Il primo grande asse prioritario è stato la riqualificazione fisica degli insediamenti e degli spazi aperti e comprende tutti i progetti sull'ambiente costruito; il secondo è legato al sostegno dell'imprenditorialità, dell'occupazione; il

---

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione agli Stati Membri recante "gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile URBAN II", Bruxelles, 28.04.00.

<sup>15</sup> È importante sottolineare come il FESR non potesse finanziare l'edilizia abitativa; i PIC dimostrano tuttavia la loro pertinenza con l'eventuale sostegno delle autorità locali e/o nazionali a favore dell'edilizia abitativa quando questa sia un fattore di crisi urbana.

terzo ha riguardato l'inclusione sociale con misure volte ad incrementare i servizi di base economicamente accessibili così come, tra le altre cose, lo sviluppo della società dell'informazione. Tutti i programmi, inoltre, si sono caratterizzati per aver avuto un asse prioritario dedicato all'ambiente (bonifica dei territori e dei suoli, riqualificazione delle acque e dell'aria, gestione dei rifiuti, nonché misure progettuali per sviluppare trasporti pubblici intelligenti e integrati fra loro).

L'iniziativa URBAN, nelle sue due fasi di attuazione, ha previsto il finanziamento di quattro tipologie di azioni:

- azioni mirate al sostegno delle piccole e medie imprese locali esistenti e all'incentivazione della nascita di nuove imprese;
- promozione dell'occupazione a livello locale attraverso azioni di qualificazione o di riqualificazione dell'offerta;
- potenziamento dell'offerta di servizi pubblici con particolare riferimento alle fasce sociali deboli;
- miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente.

Gli interventi realizzati nell'ambito dei programmi di politica urbana sono stati caratterizzati dalla combinazione di azioni di rigenerazione fisica e di azioni di contesto riconducibili ad attività a supporto dell'imprenditorialità che possono risultare in qualche modo affini alle azioni di contesto degli interventi art. 14 L.266/97. Alcuni degli esempi URBAN di maggiore interesse estratti dallo studio del progetto INTEREG IIC "The European Learning Network"<sup>16</sup> sono riportati di seguito.

### **Berlino**

Nell'ambito del programma **URBAN II** di Berlino, uno dei progetti chiave mirava a promuovere l'attività di artisti e piccole realtà aziendali operanti in ambito culturale ed artigianale, all'interno degli edifici dismessi della ferrovia. L'area di interesse (30.000 abitanti), in declino economico dal 1990, presenta un tasso di disoccupazione vicino al 16%. La prima fase del progetto si è concretizzata nella costituzione di un'associazione volta al recupero di alcuni edifici di particolare rilevanza architettonica e all'organizzazione di attività formative destinate alle PMI che desideravano raggiungere un adeguato livello di redditività economica. Il costo totale del progetto che ha portato alla nascita di 25 nuove imprese, è stato di euro 661.000, di cui 380.000 di contributo UE.

### **Graz**

Nell'ambito del programma **URBAN II** presso la città di Graz è stato adottato un approccio integrato per l'innovazione delle piccole e medie imprese. L'area oggetto degli interventi (738 ettari e 31.930 abitanti su 240.967) ha presentato le seguenti criticità: declino delle attività economiche, alto tasso di disoccupazione, forte presenza di immigrati, livelli di istruzione inferiori alla media, emarginazione sociale ed impatto ambientale dovuto ai mezzi di trasporto. Constatando la scarsa presenza di *start-up* di piccole e medie dimensioni dal carattere innovativo, l'amministrazione si è posta l'obiettivo di promuovere tali realtà. In particolare, il progetto "pacchetto *start-up*" mirava a sfruttare le potenzialità tecniche e la crescita delle PMI presenti nell'area attraverso quattro azioni: la messa in opera di un "punto di accompagnamento", la diffusione di informazioni sui criteri necessari alle PMI per poter partecipare all'iniziativa URBAN II, la creazione di un incubatore di risorse sviluppato in collaborazione con le università e la realizzazione di uno sportello unico per facilitare i contatti con l'amministrazione e gli altri attori che intervengono a supporto delle *start-up*. Inoltre, poiché il sostegno alla nuova imprenditoria costituisce un elemento chiave del piano di

---

<sup>16</sup> The European Learning Network (2006), Final Report of the Network, <http://www.thelearningnetwork.net>.

sviluppo economico della città, l'amministrazione ha sviluppato dei collegamenti con progetti finanziati da altre fonti diverse da URBAN. Il costo totale del progetto è stato di euro 960.000 di cui 380.000 di contributo UE.

### *Malmö*

Il programma **URBAN I** di Malmö ha contribuito alla nascita di un centro finalizzato a fornire assistenza alle *start-up* e a offrire opportunità formative e occupazionali. L'area di intervento si è caratterizzata per una forte concentrazione di immigrati, disoccupazione e problemi sociali. Uno dei progetti principali ha riguardato la ristrutturazione di un edificio industriale, sede attuale di 67 nuove imprese, nate grazie al supporto di un ufficio di consulenza. Inoltre, l'intervento ha riguardato la ristrutturazione di un vecchio edificio scolastico che ospita attualmente svariate attività locali a integrazione dello sviluppo dell'area. Il costo totale del progetto è stato di 3.500.000 euro, di cui 1.750.000 euro di contributo UE.

### *Bremerhaven*

Nell'ambito del programma **URBAN II** per la città di Bremerhaven è stato avviato il restauro degli uffici delle vecchie "Poste Imperiali", al fine di insediarvi piccole *start-up* operanti nel settore delle telecomunicazioni, delle tecnologie dell'informazione, della multimedialità e dell'intrattenimento. L'area URBAN II (326 ettari, 23.000 abitanti) è apparsa caratterizzarsi per tassi di disoccupazione e povertà superiori alla media cittadina (è risultato che in alcuni quartieri il 25% della popolazione vive grazie a sussidi statali), nonché per una diffusa criminalità legata soprattutto al traffico di stupefacenti. Il progetto relativo al parco tecnologico "T.I.M.E. Port" è stato finalizzato a incentivare lo sviluppo delle attività legate alle tecnologie dell'informazione attraverso il sostegno delle piccole e medie imprese e ha portato alla nascita di 60 nuovi posti di lavoro. Caratteristica innovativa del progetto, dal costo totale di 3.124.000 euro, di cui 1.562.000 di contributo UE, è l'insediamento di un gruppo dirigente che oltre alla gestione della struttura si occupa delle assunzioni e delle attività di formazione, collaborando con la comunità locale e con i responsabili del distretto urbano per quanto attiene lo sviluppo dell'area.

### *Helsinki*

Il **Progetto Pilota Urbano** di Helsinki ha comportato la trasformazione dello storico edificio *Lasipalatsi*, caduto in disuso e in avanzato stato di degrado, in un nuovo polo di attività economiche. L'edificio, restaurato e trasformato in polo cinematografico e multimediale, ospita attualmente 20 società per un totale di 200 addetti e riceve ogni mese 100.000 visitatori. In estate, il *Lasipalatsi* è sede del festival di Helsinki, che, con le proprie attività teatrali, musicali e di ballo, richiama 200.000 spettatori. Il costo totale del progetto, considerato un'ottima dimostrazione di come sia possibile riqualificare un'area dal punto di vista strutturale avviando contestualmente un certo numero di attività economiche, è stato di 9.000.000 di euro, di cui 2.700.000 di contributo UE.



**Tabella 1 - Esperienze europee di riqualificazione urbana nell'ambito dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali**

Città oggetto di intervento	Tipologia	Budget	Nuove imprese	Nuovi occupati
Berlino	recupero di alcuni edifici e organizzazione di attività formative destinate alle piccole imprese	661.000 €	25	n.d.
Graz	creazione di un punto informativo, di uno sportello unico e di un incubatore di risorse per il sostegno alle <i>start-up</i>	960.000 €	n.d.	n.d.
Malmö	recupero di edifici destinati ad ospitare nuove attività e creazione di un centro di consulenza aziendale	3.500.000 €	67	n.d.
Bremerhaven	recupero vecchie "Poste Imperiali" e creazione di un incubatore di <i>start-up</i> nel settore delle telecomunicazioni e della tecnologia dell'informazione	3.124.000 €	n.d.	60
Helsinki	trasformazione di un edificio storico in nuovo polo di attività economiche	9.000.000 €	20	200
Le Havre	creazione di competenze professionali nell'ambito del restauro di mobili per creare nuove opportunità di impiego.	300.208 €	n.d.	n.d.
Anversa	creazione di un telecentro	2.273.000 €	-	160
Volos	riconversione ex-stabilimento industriale di mattoni in un centro per l'artigianato tradizionale.	3.111.263 €	20	80
Cacères	trasformazione di una superficie industriale dismessa in impianti e attrezzature per attività culturali, ricreative e formative ad uso della comunità locale, e creazione di una sede di lavoro per le PMI.	5.474.808 €	n.d.	n.d.

### 3 I programmi URBAN: esperienze italiane

Il programma URBAN I precedentemente citato ha goduto di un notevole interesse da parte dei Comuni italiani. Nella fase antecedente la pubblicazione del bando, l'amministrazione centrale ha affiancato le città nella costruzione e nella presentazione dei progetti. L'Ufficio programmi del Dipartimento Coordinamento delle Politiche Comunitarie<sup>17</sup>, presso la Presidenza del Consiglio, avviò una riflessione su quelle che potevano essere le città da coinvolgere promuovendo riunioni di coordinamento. Solo una quindicina di città furono coinvolte, sia per le indicazioni fornite dal bando URBAN sia per il limite minimo di 100.000 abitanti. Inoltre, il Fondo per lo Sviluppo Regionale prevedeva che il 70% dei fondi fosse assegnato alle regioni del Sud Italia.

I progetti presentati furono esaminati in sede di Commissione Europea per un totale di 16 progetti selezionati. Le città interessate sono state Genova, Venezia, Trieste, Roma, Napoli, Salerno, Foggia, Bari, Lecce, Reggio Calabria, Palermo, Siracusa, Cosenza, Cagliari, Catania, Catanzaro (crf. Tabella

<sup>17</sup> La gestione del programma URBAN a livello di governo centrale è poi passata alla Direzione Generale del Coordinamento Territoriale dell'allora Ministero dei Lavori Pubblici.

2). Nel dicembre 2001, quando i programmi si sono conclusi, risultava spesa una quota vicina al 95% degli stanziamenti complessivi<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda la perimetrazione dell'area-obiettivo, è possibile osservare una significativa variabilità della sua estensione<sup>19</sup>. Poiché le somme stanziare per ciascun programma non sono così distanti, si è osservata una scarsa attenzione ai nessi tra "approccio d'area" e "azione integrata" nonché al significato attribuito, nei criteri di perimetrazione, al ruolo strategico dell'area come contesto per attivare e integrare localmente risorse diverse e per creare occasioni di sinergia e di interazione tra le azioni promosse. Inoltre è possibile riscontrare una predominanza, tra le aree di intervento, dei centro storici<sup>20</sup>.

Nella definizione delle finalità dei programmi, le scelte fatte hanno fatto riferimento a modelli diversi di declinazione del problema, alcune più spostate verso interventi di riqualificazione urbana-edilizia, altre più attente ai problemi dello sviluppo economico. Solo un obiettivo caratterizza quasi tutti i sedici casi: il reinserimento dell'area di intervento nel contesto urbano.

In Italia ha dominato un approccio di tipo urbanistico e si è delineata una situazione di focalizzazione dei progetti su una gamma diversificata di situazioni di disagio urbano, ma sono stati trascurati i casi di accentuata marginalità e degrado<sup>21</sup>.

**Tabella 2- Quadro sinottico del programma URBAN in Italia**

Comune	Area Obiettivo	Finalità del programma
Bari	Centro storico	Reinserimento del centro antico nell'area urbana di Bari; sua rivalorizzazione e recupero di ruolo e di centralità (valori storico monumentali e tradizioni artigianali locali)
Cagliari	Nucleo Pirri; quartiere abusivo Baracca-Manna	Riqualificazione Nucleo Pirri e lotta all'emarginazione giovanile e alla disoccupazione; reinserimento del quartiere abusivo Baracca-Manna nel tessuto urbano (legalizzazione, infrastrutturazione, migliore qualità ambientale, recupero d'immagine) e sviluppo residenziale aree ancora libere.
Catania	Centro storico	Rilanciare un'area significativa del centro storico attraverso un'azione di sviluppo locale basata su: a) recupero e valorizzazione ambientale per restituire a questa parte di città condizioni di vivibilità; b) sviluppo di attività economiche (artigianato); c) riduzione condizioni di marginalità.
Catanzaro	Centro storico	Restituire al centro storico un ruolo come centro di attività sociali, culturali, artigianali, produttive e turistiche, di supporto per un territorio più vasto. A questo fine, promozione attività economiche e occupazione, migliore offerta servizi sociali e culturali. Rilevanza obiettivi sociali.
Cosenza	Centro storico	Rompere situazione di isolamento (abbandono) zona Via Popilia e del quartiere Popilia (emarginazione). Rilancio attività economiche (culturali, artigianali, terziario innovativo) e residenza.
Foggia	Periferia, zona centro-nord	Intervento di riqualificazione lungo un asse di collegamento di due aree che presentano problemi di marginalità: a) interventi leggeri di riqualificazione edilizia e urbana; b) creazione di nuovi servizi; c) azioni di sostegno per lo

<sup>18</sup> A dicembre 1999 risultava speso solo il 36% dei fondi assegnati, che sale al 56% a fine dicembre 2000, al 63% al 31.03.2001 (percentuale comunque superiore alla capacità di spesa media dei programmi previsti dal Qcs Obiettivo 1, 1994.1999 che alla stessa data raggiungono solo il 43%) per poi raggiungere il 95% al dicembre 2001.

<sup>19</sup> Si passa dagli 8 ha di Lecce ai 30 ha di Bari ai 2000 ha di Genova o di Venezia.

<sup>20</sup> Nove casi su sedici.

<sup>21</sup> L. Padovani (2002), *La declinazione italiana della Iniziativa Comunitaria Urban*, in Foedus n. 4, p.15.

		sviluppo di nuove attività economiche.
Genova	Cornigliano	Intervento con forte valenza di riqualificazione ambientale e di miglioramento della vivibilità urbana in due quartieri interessati da riconversione produttiva: a) riqualificazione ambiente urbano, miglioramento della dotazione e qualità dei servizi; b) controllo e mitigazione dell'inquinamento da traffico; c) sostegno nuove attività economiche "pulite".
Lecce	Centro storico	Rivitalizzazione e miglioramento condizioni di vita attraverso: promozione attività economiche (imprese artigiane "Isola Artigiana" circuito turistico culturale); sostegno occupazione (emarginati, disoccupati, donne, immigrati); miglioramento qualità ambientale (risanamento di contenitori di valore storico-artistico, degli spazi pubblici e delle reti tecnologiche).
Napoli	Centro storico	Sperimentare l'efficacia delle iniziative promosse dal Comune tese a migliorare la qualità della vita nelle zone con gravi problemi di degrado e disagio sociale; Definire programmi pilota di intervento integrato.
Palermo	Centro storico	sperimentare un percorso di intervento integrato dove l'integrazione viene valutata non solo per i nessi tra le diverse azioni, ma per la capacità di mobilitare e responsabilizzare gli attori coinvolti verso obiettivi di riqualificazione e di sviluppo locale condivisi.
Reggio Calabria	Periferia nord	Riduzione del degrado sociale attraverso: a) valorizzare delle risorse locali (turismo e prodotti locali); b) risanamento ambientale e miglioramento dotazione infrastrutturale; c) responsabilizzazione della cittadinanza e rilancio dell'immagine città all'interno e all'esterno del Comune.
Roma	Periferia; Tor Bella Monaca	Rompere l'isolamento (materiale e simbolico) dell'area sia per i collegamenti con la città (accessibilità, presenza e qualità dei servizi), sia per i collegamenti interni (assenza luoghi e occasioni di aggregazione); creare opportunità di lavoro (giovani); modificare l'immagine fortemente degradata dell'area.
Salerno	Centro storico	Migliorare la qualità complessiva della vita attraverso interventi integrati finalizzati al recupero urbano (struttura fisica) e produttivo (struttura economica) dell'area; recupero del centro antico.
Siracusa	Isola Ortigia	Sottrarre il centro storico alla sua condizione di marginalità urbana promuovendone le specifiche vocazioni turistiche, economiche e culturali. Riqualificazione dell'immagine. Azioni tese a ridurre le situazioni di rischio sociale e a incentivare la partecipazione alla vita sociale, a promuovere il recupero abitativo e l'adeguamento anti-sismico.
Trieste	Centro storico	Rivitalizzazione economica attraverso l'insediamento di nuove attività artigianali e commerciali; inversione dello spopolamento del centro storico: recupero degli stabili degradati con destinazione ad uso pubblico e a residenze studentesche; valorizzazione del patrimonio archeologico.
Venezia	Marghera	Misure di risanamento ambientale, di azione sociale, di promozione di attività, nel più generale disegno di riqualificazione del quartiere di Marghera e di S. Giuliano.

In Italia, l'iniziativa URBAN II, con uno stanziamento complessivo fu di 114,8 milioni di Euro che attivarono investimenti per 264,4 milioni di Euro, ha permesso di sostenere 10 progetti. Le città interessate furono: Carrara, Caserta, Crotone, Genova, Milano, Misterbianco, Mola di Bari, Pescara, Taranto e Torino (Tabella 2 e Tabella 3).

Figura 3 - Città italiane interessate<sup>22</sup>



I siti URBAN II furono selezionati in base a indicatori socioeconomici oggettivi (situazione economica e sociale, disoccupazione, scarsa attività economica, povertà ed emarginazione, elevata presenza di immigrati e minoranze etniche, basso livello d'istruzione, elevata criminalità, andamento demografico instabile, precaria situazione ambientale) e secondo altri fattori, quali la qualità del programma proposto, l'equilibrio nella distribuzione dei programmi all'interno dello Stato membro e la coerenza con le azioni nazionali e dell'Unione Europea.

Inoltre, ai primi 20 comuni italiani che hanno partecipato al bando URBAN II ma che non hanno potuto beneficiare delle relative risorse comunitarie è stato assegnato, con la legge finanziaria 2001, uno stanziamento di 103.303.848,85 euro (€ 5.060.000,00 circa per ciascun comune) finalizzato alla rivitalizzazione economica e sociale sostenibile delle città partecipanti<sup>23</sup>. Questo programma è stato sinteticamente identificato come URBAN Italia; qui le problematiche delle aree urbane sono

<sup>22</sup> Fonte: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/towns\\_prog\\_it.html](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/towns_prog_it.html)

<sup>23</sup> Con Decreto ministeriale del 7 agosto 2003, pubblicato sulla G.U. n. 286 del 10 dicembre 2003, sono stati approvati e finanziati i programmi dei 20 comuni URBAN Italia rimasti fuori dalla graduatoria nazionale di URBAN II: Aversa, Bagheria, Bitonto, Brindisi, Caltagirone, Campobasso, Catanzaro, Cava de' Tirreni, Cinisello Balsamo, Ercolano, Livorno, Messina, Rovigo, Savona, Seregno, Settimo Torinese, Trapani, Trieste, Venaria Reale, Venezia. URBAN Italia è un programma complesso che ha voluto affrontare complessivamente i problemi urbanistici, sociali e ambientali: dalla qualità urbana ai posti di lavoro, dal risanamento ambientale alla proposta sulla scuola e sul sociale. Inoltre, l'iniziativa Urban Italia nel suo complesso rientra nel potenziamento dello scambio di informazioni e di esperienze in materia di sviluppo urbano sostenibile avviato dal Ministero.

state affrontate con un approccio integrato che ha previsto la realizzazione di interventi tali da attivare sia la promozione dello sviluppo economico e occupazionale locale sia la crescita e l'integrazione sociale delle fasce più deboli ed emarginate della popolazione residente nell'area di intervento.

Tabella 3 - Quadro sinottico dei progetti URBAN II in Italia<sup>24</sup>

Città	Aree di Intervento	Obiettivi del progetto
Carrara	Centro storico, agglomerati periferici lungo il fiume, Carrara Avenza	Utilizzazione molteplice del territorio e rilancio ecocompatibile per migliorare l'ambiente urbano; imprenditoria, promozione del turismo e settore culturale; definizione di una strategia antiemarginazione e antidiscriminazione.
Caserta	Borghi storici, quartieri periferici del 19° e 20° secolo, case popolari e siti Industriali abbandonati	Utilizzazione mista del suolo, rilancio ecocompatibile volto a migliorare l'ambiente urbano; imprenditorialità e patti per l'occupazione; Integrazione sociale e servizi sociali; gestione e miglioramento delle risorse naturali.
Crotone	Zona costiera	Utilizzazione mista del territorio e rilancio ecocompatibile; Imprenditoria e patti per l'occupazione; trasporti ecocompatibili.
Genova	Centro storico	Riqualificazione e rilancio urbanistico; riqualificazione socioeconomica; Ambiente.
Milano	Zona nord-ovest	Miglioramenti ecocompatibili dell'ambiente urbano; imprenditorialità e patti per l'occupazione volti a creare iniziative sociali; sistemi di trasporto intelligenti.
Misterbianco	Area urbana	Utilizzazione polivalente e riqualificazione ecocompatibile di zone industriali abbandonate; ambiente naturale e trasporti; infrastrutture per la coesione sociale; servizi per l'attività imprenditoriale e l'occupazione locale.
Mola di Bari	Area urbana	Utilizzazione molteplice del territorio e sviluppo sostenibile; imprenditorialità, patti per l'occupazione e sviluppo economico; inclusione sociale e servizi sociali; sviluppo del potenziale delle tecnologie dell'informazione.
Pescara	Quartieri situati lungo il fiume	Miglioramento delle infrastrutture e degli spazi pubblici; miglioramento dell'habitat naturale; integrazione sociale; imprenditorialità e patti per l'occupazione.
Taranto	Sponde del golfo, isola	Territorio adibito a molteplici usi e rilancio di uno sviluppo sostenibile; imprenditoria, patti per l'occupazione e sviluppo economico; sistemi di trasporto pubblico integrati ed ecocompatibili; miglioramento dell'ambiente;
Torino	Periferia sud	Riqualificazione urbana ecocompatibile e miglioramenti dell'ambiente naturale; Formazione e infrastrutture per lo sviluppo economico; Sviluppo sociale e integrazione.

<sup>24</sup> Fonte: <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guestfr.ksh>.

#### 4 Interventi di fiscalità di vantaggio in specifiche aree: le enterprise zone nel mondo anglosassone

Tradizionalmente le “zone economiche speciali” sono aree di un Paese in cui vi sono alcune norme di natura economica più blande rispetto ad altre. Questa categoria comprende una vasta gamma di tipologie. Le più tradizionali sono le zone di libero scambio (*free trade zone - FTZ* e *export processing zone - EPZ*) che costituiscono aree ristrette di uno Stato sottratte ad almeno alcuni dei suoi vincoli doganali<sup>25</sup>, fra cui possono ricadere anche i porti franchi<sup>26</sup>. Tra le forme più recenti si annoverano gli *industrial estate*, i parchi industriali, le *urban enterprise zones*, i parchi scientifici e tecnologici, ecc.

Per il primo gruppo, soprattutto, si parla di una modalità di intervento di matrice essenzialmente liberista assai radicata nel tempo. Ad esempio fu usata fin dagli inizi del Novecento in Sud America; oggi vi sono zone di questo tipo soprattutto in paesi emergenti o in via di sviluppo, tra cui Brasile, Cambogia, Cina, Costa Rica, Emirati Arabi, Giordania, Honduras, India, Iran, Kazakistan, Pakistan, Filippine, Polonia, Corea, Russia, Ucraina, Malesia, Messico.

Per estensione, integrando nel tempo teorie, politiche e prassi, questo approccio è stato applicato dai governi creando zone con fiscalità di vantaggio o con particolari dotazioni infrastrutturali<sup>27</sup>, a partire da aree in declino o periferiche, ivi incluse quelle urbane.

Spesso coadiuvate da agenzie di sviluppo con il ruolo di facilitatore del processo, queste zone diventano un luogo eletto per l’attrazione di grandi imprese statali, di investimenti esteri volti all’insediamento di imprese multinazionali oppure di imprese innovative, nel caso di incubatori o di parchi scientifici e tecnologici.

Questo strumento di *policy* è basato sostanzialmente sulla zonizzazione e su un’alterazione governativa della continuità (in norme, vantaggi economici o dotazioni infrastrutturali) rispetto al territorio circostante. Nei vari contesti geografici e storici prende nomi piuttosto differenti ma, nei suoi connotati fondamentali, si riscontra in molte aree del mondo<sup>28</sup>. Un esempio relativamente recente e molto conosciuto grazie al successo riscontrato nell’area di Shenzhen, è quello delle “Zone Economiche Speciali” introdotte in Cina nel 1980.

---

<sup>25</sup> Tra l’altro questo strumento è stato integrato tra gli interventi regolatori del commercio internazionale riconosciuti dall’Organizzazione Mondiale del Commercio.

<sup>26</sup> Esempi storici di porti franchi sono Hong Kong e Singapore, ma in passato anche molti porti italiani godettero di franchigie doganali sulle merci transanti. Con l’Unità d’Italia, una legge di stato abolì i porti franchi nel 1868, per eliminare le sperequazioni tra i cittadini italiani abitanti nelle città franche e quelli residenti fuori di esse. Tra i principali porti franchi storici d’Italia si ricordano quelli di Genova, Livorno, Civitavecchia, Messina, Trieste, quest’ultimo abolito solo nel 1891.

<sup>27</sup> Per estensione si possono ricondurre a queste tipologie alcune riqualificazioni o infrastrutturazioni di quartieri che si sono realizzate con l’attrazione di grandi eventi (Olimpiadi, Expo, ecc.) poi, destinate ad usi di lungo periodo. Per alcuni esempi di approfondimento (Lisbona, Atene, etc.) si può leggere Moulaert F., Rodriguez A. e E. Swyngedouw (a cura di), (2003). *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford University Press, Oxford, UK.

<sup>28</sup> Esempi si possono ritrovare analizzati nei seguenti documenti: Tsuji M., Giovanetti E., Kagami M (a cura di), (2007), *Industrial Agglomeration and New Technologies. A Global Perspective*. Cheltenham, UK; Cartier C., (2001), *Globalising South China*, Balckwell, Oxford; Kipnis B.A., Noam T., (1998), *Restructuring of a metropolitan suburban industrial park: case study in metropolitan Tel Aviv, Israel*. *Geografiska Annaler*, Vol. 80, N. 4, pp. 215-227.

È da sottolineare che l'attenzione agli aspetti sociali e di degrado non è condizione necessaria per questi strumenti di politica pubblica, anche se in molti casi si rileva tra le ragioni a supporto dell'adozione di tali provvedimenti.

Negli Stati Uniti il concetto di *Urban Enterprise Zones (UEZ)* fu proposto negli anni Sessanta da Robert Kennedy con l'*Urban Employment Opportunities Development Act* del 1967. Lo scopo della legge era quello di fornire crediti d'imposta federale, piani di ammortamento accelerato, posti di lavoro e programmi di formazione, come incentivi per i datori di lavoro per attrarre la localizzazione dell'industria nelle *enclave* povere dei centri urbani. In quegli anni, però, a causa della sua morte non fu portato avanti dal congresso, ma riproposto solo nel 1979.

La Luisiana fu il primo Stato ad adottare tale normativa nel 1981, seguito da altri sette stati nel 1982 e da altrettanti nel 1983. In New Jersey, ad esempio, un comune può chiedere che la *New Jersey Urban Enterprise Zone Authority* designi una parte del suo territorio, di solito circa il 30%, come una UEZ. Le UEZ si trovano in genere nelle aree industriali o commerciali di una città e sono individuate da una linea di confine chiaramente definita. Tra le agevolazioni sono previste una riduzione del 50% in generale dell'imposta sulle vendite (dal 7% al 3, 5% a partire dal 15 luglio 2006) e incentivi alle assunzioni. Questi incentivi hanno portato alla costruzione di numerosi centri commerciali. Più di trenta dei 566 comuni del New Jersey attualmente partecipano al programma<sup>29</sup>.

In Inghilterra tra gli anni Ottanta e Novanta sono state lanciate diverse iniziative basate su questo schema, tra cui le *Enterprise Zone* per la rigenerazione di aree depresse, affiancate poi da altre iniziative come l'*Urban Development Corporation* e le *City Challenge Initiatives*. Le aree sulle rive del Tamigi a partire dai Docklands di Londra e il Teeside a Newcastle sono state riqualificate anche attraverso questi programmi<sup>30</sup>. Queste iniziative, però, hanno visto entrare in gioco componenti urbanistiche centrate sullo sviluppo fisico e sulla risignificazione di aree industriali dimesse piuttosto che essere centrate direttamente sulle imprese di piccole dimensioni o sulla generazione di nuove opportunità di lavoro<sup>31</sup>.

La genealogia dell'approccio anglosassone parte dalla proposta influente del geografo-economista Sir Peter Hall, il quale alla fine degli anni Sessanta sosteneva la creazione di una *inner-city free trading enterprise zone* (zona di libero scambio interna alla città) soggetta ad un controllo minimo avrebbe attratto imprenditori stranieri. L'idea era quella di creare *freeport* (porti franchi) alla stregua degli esempi francesi *Zone Industrielle Portuaires*. L'intervento si realizzò attraverso durante il governo della Thatcher con l'istituzione nel 1980 di 11 *Enterprise Zone (EZ)* a cui se ne aggiunsero altre 13 nel 1982. Lo strumento, indipendente dalle politiche regionali, nasceva essenzialmente per la soluzione del problema di riabilitazione di vecchie aree urbane in degrado economico e fisico, pertanto la selezione delle aree e la sua gestione fu affidata al Ministero dell'Ambiente<sup>32</sup>.

Gli incentivi principali previsti, offerti per dieci anni, erano:

---

<sup>29</sup> Per una valutazione d'impatto dello strumento si veda Bondonio D. e Engberg J. (2000), *Enterprise zones and local employment: evidence from the states' programs*. In *Regional Science and Urban Economics*. V. 30, pp. 519-549, e Bondonio D. e Greenbaum D. (2007), *Do local tax incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zone policies*. In *Regional Science and Urban Economics* 37, pp. 121-136.

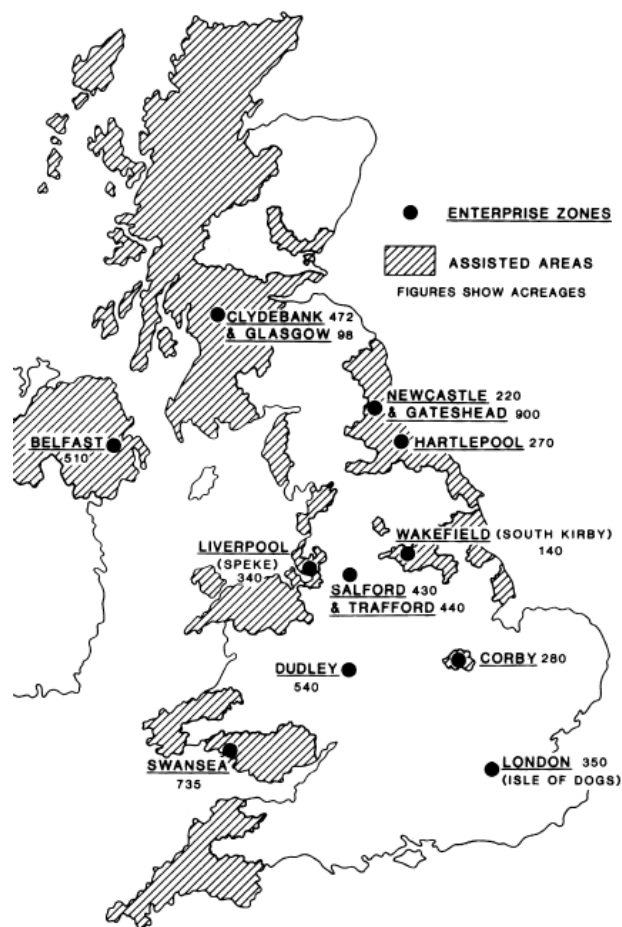
<sup>30</sup> Church A. e Frost M. (1995), "The Thames Gateway: An Analysis of the Emergence of a Sub-Regional Regeneration Initiative", *The Geographical Journal*, Vol. 161, N. 2, 199-209.

<sup>31</sup> Norcliffe G. B. e Hoare A. G. (1982), *ibid.*

<sup>32</sup> Per approfondimenti: Norcliffe G. B. e Hoare A. G. (1982), *ibid.* Hall P., (1991). *The British Enterprise Zones*. In Roy E. Green (a cura di). *Enterprise Zones: New Directions in Economic Development*. Sage, UK; Hall, P. (2002), *Urban and Regional Planning*. Fourth Edition. Routledge, London, UK.

- totale rimborso delle spese in conto capitale per edifici commerciali e industriali;
- sospensione completa dalle tasse di urbanizzazione;
- totale declassamento della classe degli immobili industriali e commerciali;
- drastica semplificazione del piano regolatore;
- esenzione dal campo di applicazione delle commissioni di formazione industriale (inclusi i prelievi relativi);
- trattamento accelerato delle domande di deposito doganale libero da dazi;
- richieste governative minime di informazioni statistiche.

Figura 4 - Localizzazione delle prime 11 *Enterprise Zone* e aree assistite nel 1982 in Inghilterra<sup>33</sup>



Il Governo inglese ha commissionato una valutazione nel 1987 che ha rilevato che dal 1981-1986 le EZ erano costate alle casse dello stato quasi 300 milioni di sterline. Le imprese insediate in queste aree erano state 2.800 con un'occupazione totale pari a 63.000 addetti ma, considerando i pendolari e lo spiazzamento, erano stati creati solo 13.000 nuovi posti di lavoro.

In seguito il governo ha cominciato a preferire le società di sviluppo urbano (*urban development corporation*) come principale veicolo per il rinnovamento urbano. Un notevole successo è stata la riqualificazione di una EZ: i Docklands di Londra, ora forte centro finanziario e dei media, trent'anni fa erano un'area in gran parte abbandonata e con le infrastrutture di trasporto insoddisfacenti.

<sup>33</sup> Fonte: Norcliffe G. B. e Hoare A. G. (1982), *ibid.*



**Tabella 4 – Società di sviluppo urbano (urban development corporation) in Inghilterra e Galles<sup>34</sup>**

Nome	Area	Periodo di attività
<u>Birmingham Heartlands</u>	parts of north eastern <u>Birmingham</u>	1992-1998
<u>Black Country</u>	parts of <u>Sandwell</u> and <u>Walsall</u> , in <u>West Midlands</u>	1987-1998
<u>Bristol</u>	parts of eastern <u>Bristol</u>	1989-1995
<u>Cardiff Bay</u>	<u>Cardiff</u> docklands area, in <u>City of Cardiff</u> and <u>Vale of Glamorgan</u>	1987-2000
<u>Central Manchester</u>	180 ha of <u>Manchester</u> , near <u>Trafford/Salford</u> border	1988-1996
<u>Leeds</u>	540 ha of <u>Leeds</u> , along <u>River Aire/Leeds and Liverpool Canal</u> , and south of city centre	1988-1995
<u>London Docklands</u>	<u>London Docklands</u>	1981-1998
<u>Merseyside</u>	<u>Merseyside</u>	1981-1998
<u>Plymouth</u>	67 ha of <u>Plymouth</u> docklands	1993-1998
<u>Sheffield</u>	<u>Lower Don Valley</u>	1988-1997
<u>Teesside</u>	large tracts of land on <u>River Tees</u> , some in <u>Hartlepool</u>	1987-1998
<u>Trafford Park</u>	large area in <u>Trafford</u> and <u>Salford</u> along the <u>Manchester Ship Canal</u>	1987-1998
<u>Tyne and Wear</u>	banks of the <u>River Tyne</u> and <u>River Wear</u>	1987-1998
<u>London Thames Gateway</u>	<u>Lower Lea Valley</u> (parts of <u>Hackney</u> , <u>Tower Hamlets</u> , <u>Newham</u> and <u>Waltham Forest</u> ) <u>London Riverside</u> (southern part of <u>Barking &amp; Dagenham</u> , <u>Havering</u> and <u>Newham</u> )	2004 – data
<u>Thurrock Thames Gateway</u>	<u>Thurrock</u>	2003 – data
<u>West Northamptonshire</u>	<u>Northamptonshire</u> (parts of <u>Northampton</u> , <u>Daventry</u> and <u>Towcester</u> )	2006 – data

## 5 Il sistema delle *Zones Franches Urbaines* in Francia

Una politica di incentivi alle micro e piccole imprese limitati ad uno specifico ambito territoriale di degrado nell'Europa continentale, ha trovato applicazione soprattutto in Francia, come intervento per la rivitalizzazione economica e sociale dei quartieri degradati delle grandi aree urbane (le *banlieue*), caratterizzati da elevati tassi di disoccupazione e di popolazione immigrata.

Tra le diverse forme di fiscalità di vantaggio la Francia ha individuato, nelle *Zones Franches Urbaines* (ZFU), uno strumento per lo sviluppo locale, che si inserisce in un pacchetto di misure, la *Politique de la Ville*, adottate dal Governo per contrastare il deterioramento sociale ed economico di alcuni quartieri. Tale esperienza ha ispirato l'introduzione in Italia di un'iniziativa simile: le *Zone Franche Urbane* (ZFU), introdotte dalla Legge Finanziaria 2007.

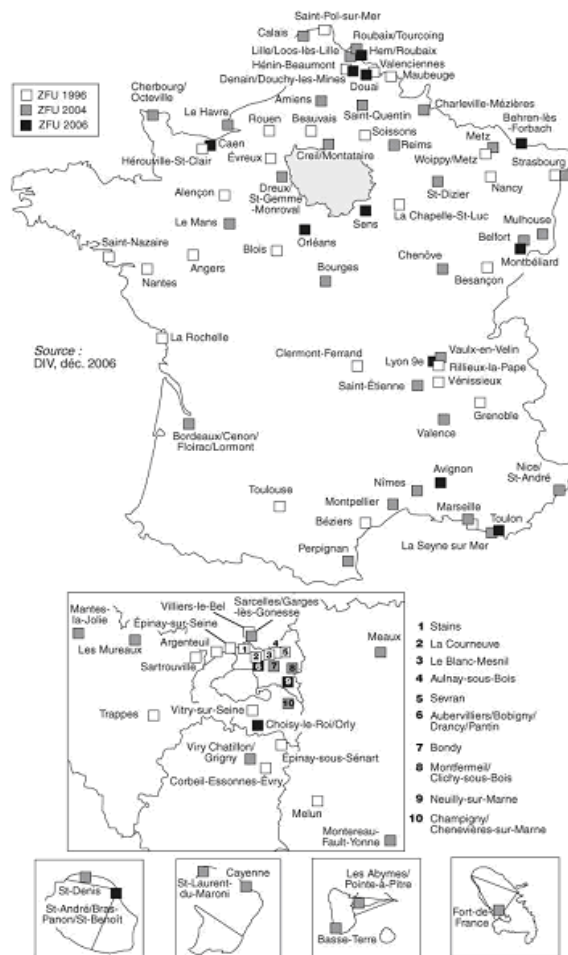
La prima generazione di forme di fiscalità di vantaggio in zone limitate in Francia è stata introdotta nel novembre del 1996 e ha riguardato 44 aree periferiche, identificate come sub-aree nell'ambito di 744 unità territoriali già definite come zone urbane sensibili (*Zones Urbaines Sensibles*, ZUS) nonché oggetto di peculiari processi di *policy*.

Le ZFU sono delle aree ben delimitate, individuate sulla base di specifici criteri, che godono di alcuni benefici fiscali finanziati tramite fondi statali. Il principio è di accordare delle esenzioni fiscali e sociali alle piccole imprese presenti o che si impiantano nella zona. In contropartita, le aziende vengono costrette a riservare un terzo delle assunzioni o dei loro impieghi agli abitanti dei quartieri classificati nelle ZUS nell'ambito dell'unità urbana, al fine recare beneficio sia ai residenti della ZFU dove si trova l'impresa sia a quelli di altre ZUS dell'agglomerato urbano.

<sup>34</sup> Fonte: Elaborazione sulla base dell'atto normativo del 1998 n. 84 "Urban Development Town and Country Planning, England and Wales. The Urban Development Corporations in England (Planning Functions)". <http://www.opsi.gov.uk/si/si1998/19980084.htm>

Nel 2004, 44 nuove zone sono state aggiunte alle 41 già operanti<sup>35</sup> e il numero totale delle ZFU in Francia nel 2006 è salito a 100 coinvolgendo più di 1.622.000 abitanti, ovvero più del 2,6% dell'intera popolazione.

**Figura 5 - Mappa delle 100 ZFU in Francia nel 2007<sup>36</sup>**



L'obiettivo dichiarato delle ZFU è la creazione di occupazione attraverso misure di fiscalità di vantaggio a discriminante territoriale.

Le 100 ZFU ad oggi vigenti presentano specifiche caratteristiche socioeconomiche, spaziali e demografiche. La selezione è stata operata secondo criteri oggettivi, tra cui in primo luogo indicatori di carattere quantitativo:

- disoccupazione pari ad almeno il 25% della media nazionale;
- popolazione al di sotto di 25 anni per almeno il 36% del totale;
- incidenza superiore al 29% dei non diplomati nella popolazione con più di 15 anni;
- potenziale fiscale del Comune.

<sup>35</sup> Le agevolazioni individuate sono state autorizzate dalla Commissione Europea con Decisione del 16 Dicembre 2003 ai sensi dell'art. 87 e 88 del Trattato CE. Queste agevolazioni sono state considerate compatibili con il mercato comune in quanto "destinate a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione".

<sup>36</sup> Fonte : Les Etudes de la Documentation française, 2007, n.5251.

Ciascuna area geografica interessata, la cui popolazione residente deve essere superiore ad 8.500<sup>37</sup> e non deve superare i 30.000 abitanti, è ben delimitata, in quanto gli accordi di programma che le hanno istituite definiscono in dettaglio particelle urbane e direttrici viarie, talvolta anche gli specifici numeri civici.

La responsabilità istituzionale delle ZFU è, a livello centrale, della *Délégation Interministérielle à la Ville* (DIV) del Ministero del Lavoro e della Coesione Sociale, affiancato di recente dalla *Caisse des dépôts et consignations* (CDC). A livello locale, la gestione diretta delle ZFU è affidata ai comuni singoli o associati, alle Camere di Commercio e Industria, e alle Camere dei Mestieri.

Al fine di non creare problemi in termini di concorrenza, l'ammissibilità ai benefici è limitata alla micro e piccola impresa, secondo la definizione della Commissione UE<sup>38</sup>, che prevede un fatturato non superiore ai 10 milioni di euro e un numero di dipendenti non superiore a 50. Inoltre, come già accennato, almeno un terzo degli occupati nella singola impresa beneficiaria devono essere residenti delle zone urbane sensibili.

I benefici sono stati destinati alle imprese di nuova localizzazione e a quelle preesistenti, nell'ambito di specifiche soglie temporali di attivazione e chiusura dell'accesso ai benefici stessi, per ciascuna generazione. Alcuni settori di attività sono stati esclusi in partenza (costruzioni di automobili e navali, fabbricazione di materie tessili, siderurgia, trasporto su gomma delle merci) e sono stati posti dei limiti nel caso di imprese con forma giuridica di società di capitali<sup>39</sup>.

I benefici fiscali consistono in cinque anni di esenzione totale dalle seguenti responsabilità fiscali:

- contributi sociali a carico del datore di lavoro;
- contributi sociali personali per malattia e maternità;
- tassa professionale;
- tassa fondiaria sugli immobili;
- tassa sugli utili.

Dal quinto anno in poi il beneficio decresce, ma scompare solo diversi anni dopo, con tempi variabili secondo l'imposta oggetto di esonero e la condizione soggettiva del beneficiario.

Il costo pubblico annuale di tale politica è rilevante ed è aumentato significativamente negli anni, ad eccezione del 2006, anno in cui si è registrato un calo legato essenzialmente alla riduzione delle esenzioni relative al reddito d'impresa. La tabella sottostante evidenzia il costo pubblico annuale delle esenzioni fiscali nelle annualità 2003, 2004 e 2005.

---

<sup>37</sup> Il limite è stato di 10.000 abitanti sino al 2006.

<sup>38</sup> Raccomandazione 1422/CE del 6/05/2003, Criteri di definizione della piccola e media impresa.

<sup>39</sup> In particolare, non possono essere controllate direttamente e indirettamente per più del 25% del capitale, con unico diritto di voto, né formate a loro volta da un certo numero d'impresе che non siano esse stesse PMI.

**Tabella 5 - Costi dello strumento delle Zone Franche Urbane in Francia (anni 2003 - 2005)<sup>40</sup>**

Anno	Esenzione imposte sul reddito d'impresa (mln €)	Esenzione imposizione forfetaria annuale (mln €)	Esenzione tassa professionale (mln €)	Esenzione imposte sui fabbricati (mln €)	Esenzione oneri sociali (mln €)	Esenzione oneri sociali per malattia e maternità (mln €)	Totale (mln €)
2003	100	3	49	6	246	2	406
2004	130	5	75	15	270	n.d.	495
2005	170	n.d.	65	10	285	n.d.	530

Come si evince, il costo per lo Stato francese è aumentato nel tempo, soprattutto per le esenzioni nelle voci "reddito d'impresa" e "oneri sociali". Ciò potrebbe essere legato al fatto che le imprese sono ammesse con un meccanismo a sportello che dura da più anni.

Dal 2006, inoltre, è stato istituito un programma di assistenza tecnica per accompagnare i processi di sviluppo economico nelle ZFU, per un valore di 40 milioni di euro, stanziati per il biennio 2006-2008.

L'impatto e i risultati delle ZFU sono stati solitamente misurati in termini di sviluppo occupazionale e d'impresa. Il Governo, a partire dal 1998 ha commissionato numerosi rapporti di valutazione, oltre ad assicurare il monitoraggio continuo dello strumento. Le Relazioni disponibili forniscono una valutazione degli esiti non sempre concorde, ma prevalentemente positiva.

A cinque anni dalla messa in opera dello strumento il rapporto di valutazione al Parlamento<sup>41</sup> del 2002 parlava di un bilancio soddisfacente, definendo il dispositivo semplice ed efficace, nonché ben accolto dal mondo delle imprese.

Successivamente, nel documento di presentazione della seconda generazione di ZFU, l'allora Ministro francese delegato a la *Cohésion sociale et à la Parité*, Catherine Vautrin, ha descritto risultati incoraggianti con riferimento ai primi due dispositivi di ZFU. Tra il 1999 e il 2004, nelle 44 ZFU di prima generazione, infatti, il numero delle imprese è più che raddoppiato. Questa vitalità economica è risultata ancora più marcata nelle 42 ZFU di seconda generazione dove, nel 2005, la crescita economica è stata cinque volte superiore a quella di altri territori. Circa 13.900 imprese, di cui la maggior parte di nuova costituzione, hanno beneficiato, dal momento della localizzazione in una delle 86 zone franche, dell'esenzione totale da oneri sociali che ha interessato 67.700 lavoratori per l'insieme delle ZFU. Nel 2005 i lavoratori effettivi totali nelle ZFU sono aumentati di più di 5.000 unità, effetto maggiormente visibile nelle ZFU di seconda generazione. Inoltre, in alcuni comuni in difficoltà, al cui interno è localizzata una ZFU, la diminuzione della domanda di lavoro nel 2006 è piuttosto significativa: 20 % a Clichy-sous-Bois e 13 % a Sarcelles.

<sup>40</sup> Fonte: dati DGI (esenzione oneri fiscali), ACOSS, CCMSA, CANAM (esenzione oneri sociali), cit. in DPS (2008), *Origine e obiettivi di sviluppo delle ZFU nell'esperienza francese*, MSE-DPS, Roma.

<sup>41</sup> Ministère Délégué à la Ville e à la Rénovation Urbaine, *Rapport au parlement, Bilan des Zones Franches Urbaines*, dicembre 2002.

In ogni caso, non sono mancate valutazioni altalenanti nei rapporti commissionati dal Governo e dalle autorità locali, che si sono succeduti a partire dal 1998. Accanto all'impatto di crescita sostanziale registratosi in termini di insediamento di impresa, infatti, si sono prodotti risultati poco significativi in termini di disoccupazione. In molti casi, le nuove unità locali hanno registrato un unico occupato e le aziende si sono avvalse di manodopera ed esperienza esterne alla realtà locale. Da un punto di vista strettamente procedurale, infatti, lo strumento non ha permesso di controllare perfettamente l'accesso al lavoro della popolazione locale e la permanenza in loco delle nuove aziende allo scadere degli incentivi. È stata, inoltre, sottolineata<sup>42</sup> l'onerosità del dispositivo per lo Stato francese che si è trovato a pagare circa 27.000 dollari (stime del 1998) per ciascun posto di lavoro creato. In uno studio di *Ernst and Young*<sup>43</sup>, realizzato nel 2000 sulla base dei dati forniti dall'*Association des villes Zones franche urbaine*, il costo medio delle esenzioni fiscali e sociali per un posto di lavoro nelle ZFU è risultato compreso tra i 33.753 e i 44.832 franchi.

Secondo alcuni autori<sup>44</sup> l'impatto delle ZFU sull'attrazione di nuove imprese è andato rallentando e ciò è riconducibile a due ragioni estranee alla *policy*:

- la scelta localizzativa è strettamente collegata alla convenienza e ricchezza dell'offerta e questa è andata diminuendo dopo i primi insediamenti o trasferimenti;

- sono aumentati, a loro volta, i valori delle rendite fondiari e sono saliti i costi di insediamento, che hanno portato ad un rallentamento del processo in atto.

Infine, per quanto riguarda la valutazione degli effetti in termini di opportunità sociali per i quartieri svantaggiati, è opportuno precisare che le aree a forte esclusione sociale ed economica non sempre sono state incluse nei perimetri delle ZFU ma la zonizzazione è stata l'esito di una negoziazione politica.

Nei documenti ufficiali successivi, in particolare nel Rapporto<sup>45</sup> al Parlamento del 2002 già citato, il bilancio è apparso, invece, più incoraggiante.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>43</sup> Ernst & Young (2001), *Worldwide Corporate Taxation. Guide*.

<sup>44</sup> Green H. (2001), An Experiment in French Urban Policy: Evaluation and Reflection on the Implementation of the Zones Franches Urbaines, in *Planning Theory & Practice*, Vol. 2, Issue 1, pp. 53-66.

<sup>45</sup> Vedere riferimenti bibliografici in nota 41.

Le diverse fonti convergono sostanzialmente su due punti. In primo luogo il numero di unità di imprese impiantate nelle 38 zone franche dal 1997 al 2001 è significativamente aumentato, come dimostra la tabella sottostante.

**Tabella 6 - Imprese impiantate al 2001<sup>46</sup>**

Anno	Unità di imprese		
	Prefettura (al 31/12/2001)	INSEE (al 1/1/2001)	Senato (al 1/5/2001)
1997	6.871	12.000	n.d.
2001	18.202	21.000	21.030

In secondo luogo, il numero di occupati è quasi triplicato, con un saldo che converge all'incirca a 45.000 nuove unità, nonostante un valore atteso di 100.000 nuovi posti di lavoro, nell'84% dei casi con contratto a tempo indeterminato. Nel 2005 i risultati positivi si sono rafforzati: il tasso di disoccupazione medio delle ZFU è risultato comparabile a quello medio delle *Zones Urbaines Sensibles*, ovvero due volte superiore alla media nazionale, anche se, prima dell'installazione delle zone franche, risultava tre volte superiore.

Nel complesso l'impatto delle ZFU sulle dinamiche locali d'impresa e occupazione c'è stato, anche se ridimensionato rispetto alle previsioni iniziali, soprattutto per quanto riguarda l'occupazione. Non si è prodotto, infatti, un impatto sostanziale sui tassi di disoccupazione delle zone beneficiarie, che restano particolarmente preoccupanti: più del doppio della media nazionale, in alcuni casi fino al triplo, e ancora in aumento negli ultimi anni. A conferma di ciò, nel 2007, a dieci anni dall'insediamento della prima generazione di ZFU, uno studio dell'*Institut National de la Statistique et des Études Économiques*<sup>47</sup> ha enfatizzato l'effetto maggiore sulla creazione d'impresa rispetto all'impatto sull'occupazione. In particolare, è stato osservato un aumento degli insediamenti del 20% nell'anno della messa in opera del dispositivo, seguito da una stabilizzazione al livello raggiunto nei due anni successivi. Tenendo conto del fatto che il numero maggiore di imprese create annualmente è pari a 3.000, ciò significa che l'effetto netto delle ZFU corrisponde alla creazione di circa 600 imprese ogni anno<sup>48</sup>. L'evoluzione del tasso di occupazione, invece, è risultata più modesta. Nel 2007, infatti, sulla base di un confronto tra le ZFU e le aree urbane sensibili (ZSU) non trasformate in zona franca, è emerso un incremento nell'occupazione statisticamente non significativo<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Fonte: dati ACOSS, in *Origine e obiettivi di sviluppo delle ZFU nell'esperienza francese*, cit.

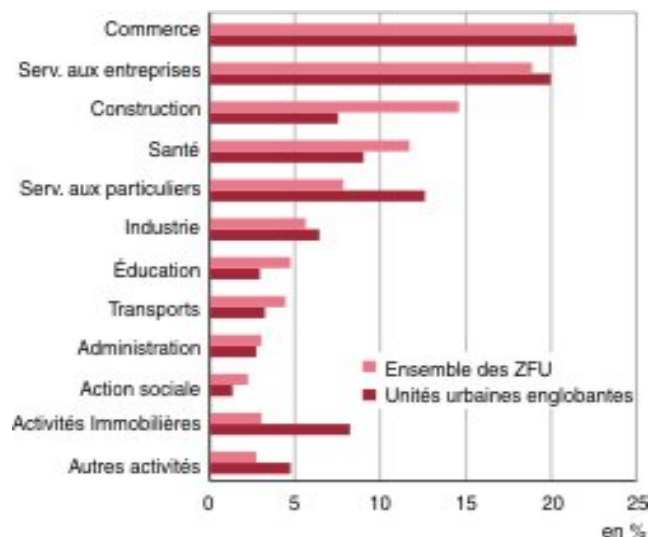
<sup>47</sup> Per la metodologia utilizzata cfr. Rathelot R. e Sillard P. (2007), *Zones Franches Urbaines: quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements?*, INSEE, Direction des Études et Synthèses Économiques, G 2007/ 11.

<sup>48</sup> *Ibid.* p. 33.

<sup>49</sup> *Ibid.* p. 41.

Per quanto riguarda l'attività economica che caratterizza le ZFU, il commercio al dettaglio costituisce l'attività principale e l'occupazione primaria. Come mostra la figura sottostante, i servizi alle imprese sono presenti nella medesima proporzione, ma si tratta solitamente di servizi di pulizia e di sicurezza, piuttosto che servizi ad alto valore aggiunto.

**Figura 6 - Ripartizione delle attività delle imprese all'interno delle ZFU<sup>50</sup>**



Alla fine dell'anno 2004, inoltre, le ZFU si sono distinte dal resto dell'agglomerazione urbana per un numero di insediamenti di imprese edilizie due volte superiore (il 14.6% rispetto al 7,5%). Infine, anche le aziende del settore della sanità sono risultate ben impiantate nelle ZFU: all'interno della area di Trappes, ad esempio, il 31% delle imprese appartiene a tale settore<sup>51</sup>.

Per concludere, a completamento dell'analisi, è sembrato opportuno riportare degli esempi pratici di attuazione del dispositivo e dei vantaggi che si creano per le imprese insediate (Tabella 7 e Tabella 8). A tal fine, nei box seguenti sono state riportate le esperienze di un'impresa di servizi e di un minimarket di quartiere, situate in due delle ZFU di seconda generazione.

<sup>50</sup> Ernst E. (2005), *L'activité économique dans les zones franches urbaines*, Division Études territoriales, Insee, France

<sup>51</sup> *Ibid.*

Tabella 7 - Esempio di Caso n. 1 <sup>52</sup>

	<b>Impresa di servizi in una ZFU</b>
<b>Caratteristiche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuova srl di servizi informatici, creazione di siti internet, servizi, formazione, che prevede un importante sviluppo della sua attività; s'insedia in una ZFU nel 2004.</li> <li>- Alla data del suo trasferimento, la società impiega in totale 4 dipendenti con contratto a tempo indeterminato, a tempo pieno: 2 ingegneri, uno dei quali è l'amministratore, un'assistente e un tecnico di sviluppo.</li> <li>- Il 1° ottobre 2004, l'impresa fa tre assunzioni a tempo indeterminato, a tempo pieno: una segretaria e due tecnici di sviluppo. Alla stessa data, l'impresa assume un altro tecnico, con contratto a tempo determinato di sei mesi, il cui contratto si trasformerà a tempo indeterminato nell'aprile 2005. In seguito l'organico dell'impresa resta stabile.</li> <li>- L'impresa realizza un fatturato (tasse escluse) di 330.000 euro nel 2004 e 550.000 euro nel 2005, con utile netto imponibile di 30.000 euro nel 2004, 60.000 nel 2005 e 80.000 a partire dal 2006.</li> </ul>
<b>Esenzioni fiscali e sociali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Contributi sociali di previdenza sociale</i> a carico del datore di lavoro: ipotizzando dei salari lordi mensili compresi fra 1,1 del salario minimo di crescita (per una segretaria) e 2,5 del salario minimo di crescita (per un ingegnere non amministratore), l'economia sarà dell'ordine di 10.500 euro nel 2004 per sei mesi di attività; 29.300 euro per il 2005; 30.400 euro a partire dal 2006.</li> <li>- <i>Tassa professionale</i>: l'esenzione è totale, a partire dal 2005. Nell'ipotesi di una base netta totale della tassa professionale di 15.000 euro e di un tasso di fiscalità locale del 24%, l'economia annuale è di 3.600 euro.</li> <li>- <i>Imposta sulle società e imposta forfetaria annuale</i>: nell'ipotesi in cui l'esercizio contabile coincida con l'anno civile, l'economia annuale rappresenta: 2.250 euro per sei mesi di attività nel 2004; 13.229 euro per il 2005; 13.573 euro a partire dal 2006.</li> </ul>
<b>Economie totali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Su cinque anni, l'impresa realizzerà un'economia totale di carichi fiscali e sociali di circa 225.385 euro (12.750 nel 2004; 46.139 nel 2005; 47.573 a partire dal 2006).</li> <li>- Al termine dei 5 anni d'esenzione a tasso pieno, le esenzioni fiscali e sociali di questa impresa di 8 impiegati proseguono per 3 anni, a tasso ridotto (60%, 40% e poi 20%).</li> </ul>

Tabella 8 - Esempio di Caso n. 2 <sup>53</sup>

	<b>Minimarket di quartiere</b>
<b>Caratteristiche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insediato da vari anni in un quartiere dove è stata creata una nuova ZFU nel 2004, questo commerciante gestisce, come impresa individuale, un minimarket di 350 mq.</li> <li>- Impiega 2 dipendenti a tempo pieno e 2 part-time (25 ore a settimana). Il 1 gennaio 2006 assume un quinto dipendente a tempo pieno. Sua moglie esercita un'attività dipendente all'esterno e la coppia ha due figli a carico.</li> <li>- Ogni anno, dal 2004 al 2008, l'utile netto del minimarket è di 40.000 euro e il salario della moglie ammonta a 15.000 euro.</li> </ul>
<b>Esenzioni fiscali e sociali</b>	<p>L'impresa individuale dal 1° gennaio 2004 sarà esentata da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Contributi sociali di previdenza sociale a carico dei datori di lavoro</i>: ipotizzando due dipendenti remunerati con il salario minimo (uno a tempo pieno e uno a tempo parziale), altri due pagati a 1,4</li> </ul>

<sup>52</sup> Fonte: Confindustria Sicilia (2008), *Zone franche urbane, Il caso della Francia*.  
[http://www.confindustriasicilia.it/public/documenti/ZFU\\_Confindustria\\_Sicilia.doc](http://www.confindustriasicilia.it/public/documenti/ZFU_Confindustria_Sicilia.doc)

<sup>53</sup> Fonte: Confindustria Sicilia (2008), *ibid.*



	<p>del salario minimo di crescita e l'ultimo assunto a 1,3 del salario minimo, l'economia annuale rappresenta: 8.000 euro fra 2004 e 2005, 11.400 euro a partire dal 2006.</p> <p>- <i>Tassa professionale</i>: ipotizzando una base netta totale di 45.000 euro e un tasso di fiscalità locale del 24%, l'economia annuale è nell'ordine di 10.800 euro.</p> <p>A titolo personale, questo commerciante beneficerà:</p> <p>- di un'esenzione parziale dei contributi sociali personali di assicurazione malattia-maternità, per cinque anni a partire dal 1° gennaio, cioè un'economia annuale di 1422 euro.</p> <p>- Di un'esenzione totale d'imposta sul reddito per il suo nucleo fiscale: ogni anno, a partire dal 2005, il nucleo fiscale dichiara 40.000 euro nella categoria degli utili industriali e commerciali e 15.000 euro a titolo del salario della moglie. L'esenzione è totale per gli utili industriali e commerciali. Solo il reddito dipendente rientra nel calcolo dell'imponibile e, tenuto conto delle tre parti, il nucleo diviene non imponibile. Senza l'esenzione degli utili industriali e commerciali, il reddito fiscale di riferimento sarebbe stato di 42.800 euro, cioè un'imposta da pagare sul reddito di 4.223 euro.</p>
<b>Economie totali</b>	<p>- Su cinque anni, il commerciante realizzerà un'economia di 104.200 euro per la sua azienda e 28.225 a titolo personale, cioè 132.425 euro.</p> <p>- Per l'impresa, che conta meno di 5 impiegati, in equivalenza di tempo pieno, le esenzioni proseguono a tasso ridotto per 9 anni (5 anni al 60%, 2 anni al 40% e 2 anni al 20%).</p>

Come si può notare, il risparmio totale per l'impresa di servizi, in termini di carico fiscale e sociale, ammonta a 225.385 euro. Il commerciante del minimarket, invece, realizzerà un'economia di 104.200 euro per la sua azienda e di 28.225 a titolo personale.

La generosità dello strumento è evidente e sebbene l'impatto sull'occupazione non sia così significativo, l'impatto in termini di rivitalizzazione economica non può essere considerato ininfluenza.

## 6 La riproposizione in Italia del modello francese: le Zone Franche Urbane

La legge finanziaria 2007 ha disposto, nell'ambito delle misure finalizzate allo sviluppo economico e sociale, la costituzione di un apposito fondo<sup>54</sup> per la concessione di agevolazioni fiscali e previdenziali, dirette alle piccole e micro imprese, che siano situate nei quartieri degradati delle città del Mezzogiorno e le cui condizioni di disagio creino rischi di esclusione sociale: le *Zone Franche Urbane* (ZFU).

Successivamente, con la Legge finanziaria 2008 è stata disposta l'attribuzione di una dotazione di 100 milioni di euro (ripartiti nelle due annualità 2008 e 2009) per l'istituzione delle ZFU, con l'obiettivo di "contrastare i fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani e favorire l'integrazione sociale e culturale delle popolazioni [...] in circoscrizioni o quartieri delle città caratterizzati da degrado urbano e sociale"<sup>55</sup>, eliminando, di fatto, il riferimento geografico alle città del Mezzogiorno.

L'introduzione delle ZFU nell'ordinamento nazionale va inserita nel più vasto ambito delle politiche di sviluppo per le aree svantaggiate, il cui processo di riforma è approdato, ad oggi, nella politica regionale unitaria, che unifica la programmazione delle risorse finanziarie aggiuntive, nazionali e comunitarie, e attribuisce, come già evidenziato, un ruolo specifico alle politiche urbane<sup>56</sup>.

Tuttavia, le ZFU possono rappresentare uno strumento per lo sviluppo territoriale distinto dal resto delle politiche regionali per due aspetti fondamentali:

- per tipologia di intervento: esenzioni fiscali e contributive e non aiuti all'investimento;
- per aree target: circoscritte e legate all'identificazione attraverso parametri oggettivi di situazione di disagio sociale.

L'introduzione nell'ordinamento nazionale delle misure di fiscalità di vantaggio a favore delle aree di degrado urbano, tramite l'istituto delle ZFU, viene riferita<sup>57</sup> all'analoga esperienza francese, richiamando anche l'esperienza anglosassone delle *Urban Enterprise Zones*. Occorre, tuttavia, ricordare come queste esperienze siano nate prevalentemente con l'obiettivo di integrare aree in cui livelli di disagio sociale ed economico risultano prevalentemente legati a mancanza di integrazione tra gruppi etnici<sup>58</sup>. Tali motivazioni, invece, non sono così profondamente ravvisabili nelle realtà urbane italiane, nelle quali, per ora, non si evidenziano critiche polarizzazioni residenziali di questo tipo paragonabili a quelle francesi o inglesi.

Lo strumento delle Zone Franche Urbane (ZFU), in Italia è stato introdotto secondo un'ottica volta a ridurre la principale determinante del disagio urbano: l'esclusione sociale derivante dalla carenza di occasioni di impiego regolare, soprattutto per i giovani.

---

<sup>54</sup> Art. 1, com. 340-343, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2006.

<sup>55</sup> Art. 2, com. 561-563, Legge 24 Dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 28 dicembre 2007.

<sup>56</sup> Gallia R. (2008), *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXII n. 1, pp. 11-43.

<sup>57</sup> DPS (2009), *Le Zone Franche Urbane. Cosa sono e il loro stato di attivazione*, [http://www.dps.tesoro.it/zone\\_franche\\_urbane/ZFU\\_cosa\\_sono.asp](http://www.dps.tesoro.it/zone_franche_urbane/ZFU_cosa_sono.asp); Accetturo A., De Blasio G., *E la periferia diventa zona franca*, articoli [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 22.11.2007, pp. 100-134.

<sup>58</sup> Gallia R. (2008), *Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXII, n. 3.

Sebbene il disposto normativo abbia previsto la possibilità di istituire le ZFU in tutto il territorio nazionale, l'ambito di applicazione ha riguardato ad oggi principalmente i quartieri disagiati delle città del Mezzogiorno<sup>59</sup>. L'analisi statistica dei dati riferiti al censimento generale del 2001 evidenzia in maniera chiara la situazione di maggior disagio occupazionale che caratterizza le aree urbane delle regioni meridionali (cfr. Tabella 9).

**Tabella 9 - Tasso di occupazione e disoccupazione nei principali comuni italiani (2001)<sup>60</sup>**

Comune	Tasso di occupazione			Tasso di disoccupazione		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Torino	55,51	36,50	45,41	6,77	10,60	8,44
Milano	58,79	39,77	48,53	5,13	5,96	5,50
Venezia	56,16	33,68	44,19	4,24	6,43	5,15
Trieste	52,72	35,16	43,23	5,63	8,38	6,86
Genova	51,66	31,59	40,85	6,59	11,27	8,60
Bologna	56,19	40,27	47,59	3,87	4,97	4,38
Firenze	55,59	37,90	46,01	4,64	6,72	5,58
Roma	55,27	36,40	45,16	9,75	12,77	11,08
Napoli	41,34	18,52	29,28	27,06	38,64	31,39
Bari	50,10	23,52	36,14	15,18	25,41	18,97
Taranto	45,75	20,16	32,25	16,60	31,25	22,08
Reggio di Calabria	42,91	24,08	33,06	20,97	30,49	24,89
Palermo	44,42	21,51	32,30	25,42	35,71	29,40
Catania	43,38	20,32	31,04	24,81	35,72	29,03
Cagliari	48,60	31,49	39,40	17,64	21,59	19,39

**Tabella 10 - Aree disagiate\* dei grandi comuni italiani nel 2001<sup>61</sup>**

Aree disagiate grandi comuni	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione
Torino	44%	9%
Milano	47%	6%
Venezia	42%	6%
Trieste	41%	7%
Genova	40%	9%
Bologna	47%	5%
Firenze	45%	6%
Roma	45%	12%
Napoli	23%	40%
Bari	35%	21%
Palermo	28%	36%
Reggio Calabria	31%	29%
Catania	27%	37%

\* Calcolate come l'insieme dei quartieri e circoscrizioni che coprono il 25% della popolazione comunale e presentano il più elevato livello di tasso di disoccupazione.

Secondo uno studio relativo ai dati di occupazione e di disoccupazione dei singoli quartieri delle tredici maggiori città italiane<sup>62</sup> si può notare che i tassi di disoccupazione nei quartieri disagiati delle grandi città meridionali, risultano di gran lunga superiori alla media comunale e che spesso sono doppi rispetto alla media nazionale.

<sup>59</sup> Boccia F. (2008), *Zone Franche Urbane e Sviluppo Territoriale*, in Arel/la rivista, n. 1.

<sup>60</sup> Fonte: ISTAT, *14° Censimento generale (2001)*.

<sup>61</sup> Fonte: Boccia F, *ibid.*

<sup>62</sup> Boccia F. (2008), *ibid.*

Confrontando i dati di Tabella 33 e Tabella 34, il quadro socioeconomico comune alle città del Mezzogiorno evidenzia la difficoltà per i residenti dei quartieri disagiati a trovare occupazioni regolari, non solo nell'area in cui vivono, ma anche, a differenza di quanto avviene nei quartieri disagiati del Centro Nord, nelle aree circostanti a quella di residenza.

La delibera<sup>63</sup> del Comitato Interministeriale (CIPE), recante indicazioni circa i criteri di individuazione delle zone franche ha disposto, ai sensi dell'art. 1, comma 342 della legge 296/2007, che i Comuni nel cui territorio ricadranno le ZFU debbano soddisfare i seguenti requisiti:

- dimensione demografica minima di 25 mila abitanti;
- tasso di disoccupazione comunale superiore alla media nazionale nell'anno 2005;
- Le ZFU, inoltre, devono rispettare le seguenti caratteristiche:
- tasso di disoccupazione nelle aree proposte come ZFU superiore alla media comunale;
- dimensione demografica minima di 7.500 abitanti ma inferiore a 30 mila;
- popolazione residente nelle aree interessate dalle agevolazioni previste dalle ZFU non superiore al 30% del totale della popolazione residente nell'area urbana di riferimento.

In particolare, per la selezione delle ZFU è stato costruito un *indice di disagio socio-economico* che misura il livello esclusione sociale nelle aree. L'indice è ottenuto dalla combinazione di quattro indicatori di esclusione socio-economica calcolati per le sezioni censuarie interessate:

- 1) *Tasso di disoccupazione*, misurato rapportando la popolazione con età superiore ai 15 anni in cerca di occupazione e le forze di lavoro della stessa classe di età (DIS).
- 2) *Tasso di occupazione*, misurato rapportando la popolazione occupata con più di 15 anni di età e il totale della popolazione della stessa classe di età (OCC).
- 3) *Tasso di concentrazione giovanile*, misurato dal rapporto tra la popolazione residente di età inferiore a 24 anni sul totale della popolazione (GIOV).
- 4) *Tasso di scolarizzazione*, misurato rapportando la popolazione di età superiore a 6 anni con almeno un diploma di scuola secondaria ed il totale della popolazione della stessa classe di età (SCOL).

L'indice di disagio viene costruito come media ponderata degli scostamenti dei suddetti indicatori dai rispettivi valori medi nazionali secondo la seguente formula:

#### **Indice di disagio socio-economico (IDS)<sup>64</sup>**

$$IDS(i) = 0,40*(DIS_{(i)} - DIS_{NAZ}) + 0,30*(OCC_{NAZ} - OCC_{(i)}) + 0,15*(GIOV_{(i)} - GIOV_{NAZ}) + 0,15*(SCOL_{NAZ} - SCOL_{(i)})$$

Sulla base delle indicazioni contenute nella stessa delibera CIPE 5/2008 e nella Circolare del MISE n. 14180 del 26.06.2008 esplicitativa della predetta delibera CIPE, sono state presentate dai Comuni alle rispettive Regioni le proposte progettuali. Le proposte sono state poi trasmesse dalle Regioni al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS-MISE) per lo svolgimento dell'attività istruttoria. Tale attività ha permesso al DPS di definire una proposta per l'identificazione delle ZFU. Le ZFU selezionate in base a questa proposta sono elencate nella tabella seguente:

---

<sup>63</sup> Delibera CIPE n. 244, *Criteri e indicatori per l'individuazione e la delimitazione delle zone franche urbane*, Roma, 30 gennaio 2008.

<sup>64</sup> *Ibid.*, art. 1.

**Tabella 11 - ZFU proposte dal DPS**

Sicilia	Catania
	Gela
	Erice
Campania	Torre Annunziata
	Napoli
	Mondragone
Puglia	Taranto
	Andria
	Lecce
Calabria	Cagliari
	Rossano
	Crotone
	Lamezia Terme
Sardegna	Iglesias
	Quartu Sant'Elena
Molise	Campobasso
Lazio	Velletri
	Sora
Abruzzo	Pescara
Liguria	Ventimiglia
Toscana	Massa-Carrara
Basilicata	Matera

Il CIPE, con la Delibera n. 14 dell'8.05.2009, pubblicata sulla GURI n. 159 dell'11/07/2009, ha approvato le 22 ZFU di cui sopra e ha ripartito tra di esse le risorse stanziare dalla legge finanziaria 2007 per gli anni 2008 e 2009.

La ripartizione della dotazione finanziaria, prevista dalla Legge finanziaria 2008 in 50 milioni di euro per due anni, è stata suddivisa seguendo tre criteri:

- l'assegnazione di una quota minima per l'efficacia del dispositivo, pari a 750 mila euro;
- la dimensione demografica, con una proporzionalità diretta rispetto al peso demografico di ciascuna zona franca sul totale della popolazione interessata dal dispositivo;
- il disagio socio-economico, che ammonta al 40% delle risorse rimanenti al netto della quota minima stabilita.

**Tabella 12 – Allocazione per l'anno 2008 delle risorse finanziarie per le Zone Franche Urbane (importi in euro)<sup>65</sup>**

ZFU individuate	Quota minima per l'efficacia del dispositivo	Dimensione demografica	Disagio socio-economico	Risorse assegnate
Catania	750.000,00	1.726.756,40	1.200.168,99	3.676.925,39
Torre Annunziata	750.000,00	721.427,50	1.132.234,90	2.673.662,39
Napoli	750.000,00	1.432.129,91	1.051.434,50	3.233.564,40
Taranto	750.000,00	1.347.528,20	1.002.542,54	3.100.070,74
Cagliari	750.000,00	460.387,86	934.608,44	2.144.996,30
Gela	750.000,00	1.313.107,81	797.710,95	2.860.818,76
Mondragone	750.000,00	461.233,27	770.434,38	1.981.667,65
Andria	750.000,00	950.727,49	751.906,90	2.452.634,40
Crotone	750.000,00	967.213,05	712.278,68	2.429.491,73
Erice	750.000,00	461.293,66	688.090,03	1.899.383,68
Iglesias	750.000,00	480.738,16	683.972,81	1.914.710,97
Quartu Sant'Elena	750.000,00	1.161.537,31	630.448,98	2.541.986,28
Rossano	750.000,00	593.419,66	591.850,106	1.935.269,72
Lecce	750.000,00	614.856,92	586.188,89	1.951.045,80
Lamezia Terme	750.000,00	1.063.892,09	567.146,75	2.381.038,84
Campobasso	750.000,00	493.419,36	338.641,16	1.582.060,52
Velletri	750.000,00	866.005,02	298.498,29	1.914.503,31
Sora	750.000,00	465.399,95	235.196,07	1.450.596,02
Pescara	750.000,00	1.170.534,92	225.417,67	2.145.952,59
Ventimiglia	750.000,00	456.160,79	88.520,18	1.294.680,97
Massa-Carrara	750.000,00	1.793.845,97	60.214,31	2.604.060,28
Matera	750.000,00	1.028.384,73	52.494,53	1.830.879,26
<b>Totale</b>	<b>16.500.000,00</b>	<b>20.100.000,00</b>	<b>13.400.000,00</b>	<b>50.000.000,00</b>

Per il raggiungimento delle finalità sopra descritte l'articolo 2, comma 561 della L. 296/2006, istituisce nello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo Economico un apposito Fondo con dotazione di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Con nota n. 39815 dell'8.04.2009 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del MEF la dotazione finanziaria per il 2009 risulta ridotta, per effetto della disposizione di cui all'art. 4 del D.L. n. 180/2008, da 50.000.000 di euro a 49.955.833 euro. Il CIPE con la stessa delibera n. 14/2009 ha definito la ripartizione delle risorse finanziarie fra le stesse ZFU per gli anni 2008 e 2009, riassunti nella tabella seguente.

<sup>65</sup> Fonte: Delibera Cipe n.14 dell'8 maggio 2009.

Tabella 13 – Ripartizione finanziaria per gli anni 2008 e 2009<sup>66</sup>

	ZFU individuata	Totale Risorse 2008	Totale Risorse 2009
1	Catania	3.676.925,00	3.673.067,00
2	Torre Annunziata	2.673.663,00	2.671.126,00
3	Napoli	3.233.564,00	3.230.290,00
4	Taranto	3.100.071,00	3.096.973,00
5	Cagliari	2.144.996,00	2.143.157,00
6	Gela	2.860.819,00	2.858.036,00
7	Mondragone	1.981.667,00	1.980.044,00
8	Andria	2.452.634,00	2.450.390,00
9	Crotone	2.429.492,00	2.427.278,00
10	Erice	1.899.384,00	1.897.868,00
11	Iglesias	1.914.711,00	1.913.175,00
12	Quartu Sant'Elena	2.541.986,00	2.539.624,00
13	Rossano	1.935.270,00	1.933.707,00
14	Lecce	1.951.046,00	1.949.462,00
15	Lamezia Terme	2.381.039,00	2.378.888,00
16	Campobasso	1.582.060,00	1.580.964,00
17	Velletri	1.914.503,00	1.912.968,00
18	Sora	1.450.596,00	1.449.672,00
19	Pescara	2.145.953,00	2.144.112,00
20	Ventimiglia	1.294.681,00	1.293.962,00
21	Massa-Carrara	2.604.060,00	2.601.616,00
22	Matera	1.830.880,00	1.829.454,00
	<b>Totale</b>	<b>50.000.000,00</b>	<b>49.955.833,00</b>

Il 28 ottobre 2009 il Ministro dello Sviluppo Economico ha sottoscritto dei contratti di zone franche urbane con i 23 sindaci dei comuni italiani in cui ricadono le 22 ZFU.

Il monitoraggio e la valutazione delle ZFU sono affidati al Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero dello sviluppo economico, anche in coordinamento con i nuclei di valutazione di e verifica degli investimenti pubblici delle Regioni al fine di dare conto dell'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e degli effetti socio-economici e occupazionali generati dall'attivazione dello strumento. Tale attività devono essere oggetto di una relazione annuale, aggiornata al 31 dicembre e da trasmettere al CIPE entro il 31 gennaio di ogni anno

All'interno delle ZFU sono previste, ai sensi dell' articolo 1, comma 341 e seguenti della L. 296/2006 come modificata dalla L. 244/2007, per le piccole e le micro imprese che iniziano una nuova attività economica tra il 01.01.2008 e il 31.12.2012, le seguenti agevolazioni:

- a) Esenzione dalle imposte sui redditi per i primi cinque periodi di imposta. Per i periodi di imposta successivi, l'esenzione è limitata, per i primi cinque al 60 per cento, per il sesto e settimo al 40 per cento e per l'ottavo e nono al 20 per cento. L'esenzione di cui alla presente lettera spetta fino a concorrenza dell'importo di euro 100.000 del reddito derivante dall'attività svolta nella ZFU, maggiorato, a decorrere dal periodo di imposta in corso al 1° gennaio 2009 e per ciascun periodo d'imposta, di un importo pari a euro 5.000, ragguagliato ad anno, per ogni nuovo assunto a tempo indeterminato, residente all'interno del sistema locale di lavoro in cui ricade la ZFU.

<sup>66</sup> Fonte: Delibera CIPE n. 14/2009.

- b) Esenzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, per i primi 5 periodi di imposta, fino a concorrenza di 300.000 euro, per ciascun periodo di imposta, del valore della produzione netta.
- c) Esenzione dell'imposta comunale sugli immobili, a decorrere dall'anno 2008 e fino all'anno 2012, per i soli immobili siti nelle ZFU dalle stesse imprese posseduti ed utilizzati per l'esercizio delle attività economiche.
- d) Esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente, per i primi 5 anni di attività, nei limiti di un massimale di retribuzione definito con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, solo in caso di contratti a tempo indeterminato, o a tempo determinato di durata non inferiore a 12 mesi, e a condizione che almeno il 30% degli occupati risieda nel sistema locale di lavoro in cui ricade la ZFU. Per gli anni successivi l'esonero è limitato per i primi 5 al 60%, per il sesto e settimo al 40% e per l'ottavo e nono al 20%. L'esonero di cui alla presente lettera spetta, alle medesime condizioni, anche ai titolari di reddito di lavoro autonomo che svolgono l'attività all'interno della ZFU.

Le piccole e microimprese che hanno avviato la propria attività in una ZFU antecedentemente al 01.01.2008 possono fruire delle agevolazioni nel rispetto del Regolamento (CE) 1998/2006 *De Minimis*<sup>67</sup>.

Sono, comunque, escluse dalle agevolazioni le imprese operanti nei settori: costruzione di automobili; costruzione navale; fabbricazione di fibre tessili artificiali o sintetiche; siderurgia e trasporto su strada.

L'Articolo 1, comma 341 - quarter della L. 296/2006, come modificato dalla L. 244/2007, prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto da emanare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, stabilisca le condizioni, i limiti e le modalità di applicazione delle esenzioni fiscali di cui sopra.

La concessione delle agevolazioni nelle ZFU è stata autorizzata dalla Commissione europea con la decisione d'aiuto N. 346/2009.

Requisito essenziale per poter fruire del regime agevolativo è l'esercizio, nella ZFU, dell'attività economica dell'impresa, non rilevando in tal senso la mera esistenza della sede legale o amministrativa dell'impresa nella ZFU. Le agevolazioni fiscali, in ogni caso, sono parametrare ai redditi effettivamente derivanti dall'attività svolta nella zona franca urbana, rimanendo invece esclusi quelli riferibili ad attività della stessa impresa non ricollegabile alla ZFU. Sullo stampo delle *Zones Franches Urbaines* francesi, inoltre, sono escluse dal regime agevolativo le imprese operanti nei settori della costruzione di automobili, della costruzione navale, della fabbricazione di fibre tessili artificiali o sintetiche, della siderurgia e del trasporto su strada.

L'impostazione che il Governo italiano ha dato alle Zone Franche Urbane si ispira fortemente al modello francese, sia per quel che riguarda i criteri di selezione delle aree, sia con riferimento alle misure agevolative. Così formulate, le ZFU potrebbero rappresentare lo strumento idoneo a fornire risposte specifiche e immediate alle particolari situazioni di degrado del tessuto economico e sociale che caratterizza alcuni contesti urbani del Paese, anche al fine di evitare che tali condizioni di disagio economico possano determinare un incremento della criminalità urbana. Il nuovo *set* di

---

<sup>67</sup> Fino al 1996 il limite del *de minimis* era quantificato in 50.000 ECU; a partire dal marzo 1996 (GUCE C 68) l'importo massimo erogabile in regime di *de minimis* è stato elevato a 100.000 ECU (ora Euro). A seguito dell'approvazione da parte della Commissione Ue del Regolamento 1998/2006, pubblicato sulla GUCE n. L379 del 28 dicembre 2006, dal 1° gennaio 2007, e fino al 31 dicembre 2013, il limite del *de minimis* è elevato a 200.000 euro.



misure agevolative previste, infatti, è apparso<sup>68</sup> potenzialmente in grado di consentire il progressivo ripristino di normali condizioni di mercato all'interno di aree urbane disagiate, dal momento che tali misure risultano di immediata percettibilità, di semplice accessibilità e usufruibilità e maggiormente efficaci nel favorire processi di *start up* e di localizzazione di micro e piccole imprese in tali aree. Il sistema di incentivi automatici potrà contribuire in maniera determinante al raggiungimento, all'interno delle aree bersaglio, di livelli più elevati di utilizzo delle risorse umane locali, di istruzione, di imprenditorialità e autoimpiego, fondamentali per incidere positivamente sui comportamenti sociali della comunità e più in generale sui contesti ambientali che favoriscono i processi di sviluppo urbano: l'evidenza empirica disponibile mostra con chiarezza come, nell'esperienza italiana, le misure automatiche abbiano avuto effetti migliori di quelle discrezionali o basate su meccanismi di selezione.

Inoltre, è opportuno sottolineare come l'ispessimento localizzativo delle attività produttive abbia importanza non solo in termini di economie di agglomerazione, ma anche in termini di sviluppo sostenibile nel lungo periodo.

Infine, in ultimo, ma non per rilevanza, è opportuno fare riferimento alle esternalità che un simile intervento potrebbe produrre. Lo schema di agevolazioni prescelto si inserisce all'interno di un approccio alla politica economica che ammette l'esistenza di fallimenti di mercato e che riconosce come la localizzazione di attività produttive nelle aree disagiate dia luogo ad esternalità positive che possono essere internalizzate anche grazie alla concessione di incentivi. In altri termini, da un punto di vista della teoria economica, può essere considerata desiderabile la circostanza che il livello delle agevolazioni e degli incentivi vari fra le diverse aree, al fine di compensare le inefficienze, da un punto di vista sociale, delle decisioni di localizzazione e produzione.

È da rilevare che il regime d'aiuto per le ZFU è, alla data di redazione di questo rapporto, in fase instabile e controversa nella sua attuazione. Infatti, nel decreto legge 194 "milleproroghe" del 30 dicembre 2009 risultano abrogati le norme che prevedevano i benefici fiscali per imposte dirette e gli aiuti residui trasformati da "esenzioni" a "contributi".

---

<sup>68</sup> Boccia F. (2008), *ibid.*.

**Tabella 14 - Sintesi normativa relativa alle ZFU**

Riferimenti normativi	Oggetto	Adempimenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Articolo 1, comma 340 e seguenti della Legge 296/2006 (Legge finanziaria 2007)</li> <li>▪ Articolo 2, comma 561 e seguenti della Legge 244/2007 (Legge finanziaria 2008)</li> <li>▪ Delibera CIPE n. 5 del 30/01/2008</li> <li>▪ Circolare MISE n. 14180 del 26/06/2008</li> <li>▪ Delibera CIPE n. 14 del 8/05/2009</li> <li>▪ Decisione d'aiuto CE n. 346/2009</li> </ul>	<p><u>Individuazione delle Zone Franche Urbane:</u> Le proposte sono state presentate dai Comuni alle rispettive Regioni. L'attività istruttoria è stata svolta dal DPS, il quale ha elaborato una proposta per l'individuazione delle ZFU</p>	<p>Il CIPE con propria delibera approva la proposta di individuazione delle ZFU presentata dal DPS</p>
	<p><u>Risorse finanziarie:</u> E' stato istituito nello stato di previsione del MISE un apposito Fondo con dotazione finanziaria di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Quelli per il 2009 è stato ridotto a 49,9 milioni di euro</p>	<p>Il CIPE con propria delibera definisce la ripartizione delle risorse finanziarie fra le ZFU</p>
	<p><u>Agevolazioni</u></p>	<p>Ministero dell'economia e delle finanze con decreto da emanare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa stabilisca le condizioni, i limiti e le modalità di applicazione delle esenzioni fiscali di cui sopra</p>

## 7 Bibliografia

- Accetturo A. e De Blasio G. (2007), "E la periferia diventa zona franca", del 22 novembre, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- Amin A- e Graham S. (1997), "The Ordinary City", *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 22, N. 4, 411-429;
- Antolini F. e Billi A. (2007), *Politiche di Sviluppo nelle Aree Urbane*, Utet Università, Torino;
- Ashworth W. (1977), *L'urbanistica moderna in Gran Bretagna: 1800-1950*, Franco Angeli Editore, Milano;
- Boccia F. (2008), "Zone Franche Urbane e Sviluppo Territoriale", *Arel/la rivista*, 1;
- Bondonio D. e Engberg J. (2000), "Enterprise zones and local employment: evidence from the states' programs". In *Regional Science and Urban Economics*. V. 30, pp. 519-549;
- Bondonio D. e Greenbaum D. (2007), "Do local tax incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zone policies". In *Regional Science and Urban Economics* 37, pp. 121-136;
- Cartier C. (2001), *Globalising South China*, Balckwell, Oxford;
- Church A. e Frost M. (1995), "The Thames Gateway: An Analysis of the Emergence of a Sub-Regional Regeneration Initiative", *The Geographical Journal*, Vol. 161, N. 2, 199-209;
- Commissione Europea (2000) "Comunicazione della Commissione agli Stati Membri recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile URBAN II" GUCE, serie C 141/8 del 19 maggio 2000;
- Commissione Europea (2001), "Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori. Seconda Relazione sulla coesione economica e sociale", COM(2001) 24 def;
- Direzione Generale Politica regionale (2003), "Il partenariato con le città, L'Iniziativa comunitaria URBAN" Commissione Europea, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_it.pdf);
- Commissione Europea (2004), "Verso una strategia tematica dell'ambiente urbano", Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo", COM/2005/0718 def;
- Commissione Europea (2006), "Una Strategia tematica sull'ambiente urbano", Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo;
- Confindustria Sicilia (2008), Zone franche urbane, Il caso della Francia. [http://www.confindustriasicilia.it/public/documenti/ZFU\\_Confindustria\\_Sicilia.doc](http://www.confindustriasicilia.it/public/documenti/ZFU_Confindustria_Sicilia.doc)
- Delbos V. (2003), *Public Policies toward the Urban Poor: Recent European Experience*, In Marshall K., Butzbach O. (a cura di) *New social policy agendas for Europe and Asia: Challenges, experience, and lessons*, The World Bank, Washington, pp. 177-185;
- DPS-UVAL (2006), Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006, DPS, Roma. [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/valutazione\\_qcs\\_novembre\\_2006/Agg\\_va1\\_QCSOB1\\_Parte%20II\\_%20B.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/valutazione_qcs_novembre_2006/Agg_va1_QCSOB1_Parte%20II_%20B.pdf)
- DPS (2009) "Le Zone Franche Urbane. Cosa sono e il loro stato di attivazione", *Ministero dello Sviluppo Economico-DPS, Roma*

[http://www.dps.tesoro.it/zone\\_franche\\_urbane/ZFU\\_cosa\\_sono.asp;](http://www.dps.tesoro.it/zone_franche_urbane/ZFU_cosa_sono.asp;)

European Commission (2007), "The Territorial and Urban Dimension In The National Strategic Reference Frameworks And Operational Programmes (2007-2013). A First Assessment", *Working Paper of the Services of DG-REGIO*;

Ernst E. (2005), "L'activité économique dans les zones franches urbaines", *INSEE, Division Études territoriales*. [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=IP1187](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=IP1187)

Evans A. W. (1985), *Economia urbana*, Il Mulino, Bologna;

Gallia R. (2008), "La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXII, 1, 11-43;

Gallia R. (2008), "Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXII, 3, pp. 877-895;

Goetz E.G. (2000), "The politics of poverty deconcentration and housing demolition", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 22, N.2, 157-173;

Goetz E.G. (2003), *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America*, Urban Institute Press, Washington;

Governa F. (2008), *Quale governo per le città in Italia?* In *Scenari Italiani. Rapporto Annuale della Società Geografica. L'Italia delle città tra malessere e trasfigurazione*. SGI, Roma. pp. 56-69;

Greene R. (1991), "Poverty concentration measures and the urban underclass", *Economic Geography*, Vol. 67, N.3, 240-252;

Green H., (2001), "An Experiment in French Urban Policy: Evaluation and Reflection on the Implementation of the Zones Franches Urbaines", *Planning Theory & Practice*, Vol. 2, Issue 1, 53-66;

Hall P. (1991), *The British Enterprise Zones*. In Green R. E. (a cura di). *Enterprise Zones: New Directions in Economic Development*. Sage, UK;

Hall, P. (2002), *Urban and Regional Planning*. Fourth Edition. Routledge, London, UK;

IPI e Rete delle Città (2009), *Report di Monitoraggio e Valutazione degli Interventi per lo Sviluppo Imprenditoriale in Aree di Degradamento Urbano*, IPI, Roma;

Kipnis B. A. e Noam T. (1998), *Restructuring of a Metropolitan Suburban Industrial Park: Case Study in Metropolitan Tel Aviv, Israel*, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 80, N.4, 215-227;

Lee C.M. e Culhane D.P. (1998), "A perimeter-based clustering index for measuring spatial segregation: a cognitive GIS approach", *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 25, N. 3, 327-343;

Madden J.F. (1996), "Changes in the distribution of poverty across and within the US metropolitan areas, 1979-89" *Urban Studies*, Vol. 33, N.9, 1581-1600;

Maggioni M.A. e Mazzola F. (2001), *Crescita regionale ed urbana nel mercato globale. Modelli, politiche, processi di valutazione*, Franco Angeli Editore, Milano;

Marshall J. N. (1994), *Business Reorganization and the Development of Corporate Services in Metropolitan Areas*, *The Geographical Journal*, Vol.160, N.1, 41-49;

Martellato D. e Sforzi F. (a cura di) (1990), *Studi sui sistemi urbani*, Franco Angeli Editore, Milano;

Ministère Délégué à la Ville e à la Rénovation Urbaine (2002), "Rapport au parlement, Bilan des Zones Franches Urbaines", Ministère Délégué à la Ville e à la Rénovation Urbaine, Paris;

Moulaert F., Rodriguez A. e E. Swyngedouw (a cura di) (2003), *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford University Press, Oxford, UK;

- Norcliffe G. B. e Hoare A. G. (1982) "Enterprise Zone Policy for the Inner City: A Review and Preliminary Assessment", *Area*, Vol. 14, n. 4, 265-274;
- OECD (1998), *Integrating Distressed Urban Areas*, OECD, Paris;
- OECD (2007), *Competitive Cities A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*. OECD Publishing, Paris, France;
- Orfield M. (1997), *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*, Brookings/Lincoln Institute of Land Policy, Washington, US;
- Pack J.R. (1998), "Poverty and urban public expenditures", *Urban Studies*, Vol. 35, N.11, 1995-2019;
- Padovani L. (2002), "La declinazione italiana della Iniziativa Comunitaria Urban", *Foedus*, n. 4, p.15;
- Privitera F. e Tonioli R. (1983), *Lo sviluppo in frantumi. Città, lavoro e processi di terziarizzazione in Italia*, Cooperativa Universitaria libraria Catanese, Catania;
- Pugliese T. (a cura di) (2007), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, Quaderno 1, Rete delle Città Strategiche,, Formez, Roma;
- Rathelot R. e Sillard P. (2007), "Zones Franches Urbaines: quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements? ", INSEE, Direction des Études et Synthèses Économiques. [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ES415-416e.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ES415-416e.pdf);
- Roma G. (2010), *I parametri sociali della città. Rapporto Rur. 1336.12*, Franco Angeli, Milano;
- Rossi U. e Vanolo A. (2010), *Geografia politica urbana. Una prospettiva critica*. Laterza, Roma;
- Ruggles P. (1990), *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and Their Implications for Public Policy*, Urban Institute Press, Washington;
- SOCIETA' GEOGRAFICA ITALIANA (2008), Rapporto annuale 2008. L'Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione, SGI, Roma;
- THE EUROPEAN LEARNING NETWORK (2006), Final Report of the Network [www.thelearningnetwork.net](http://www.thelearningnetwork.net);
- Tsuji M., Giovanetti E. e Kagami M (a cura di), (2007), *Industrial Agglomeration and New Technologies. A Global Perspective*. Cheltenham, UK;
- Vardaro A. (2009). "Politiche di sviluppo nelle aree di degrado urbano". Tesi di Laurea LUISS Guido Carli, AA 2008/2009, Roma;
- Vedana C. (2006), *Dossier. Città e sviluppo urbano. Progetto Reti per lo sviluppo locale - Programma di Empowerment delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno*. FORMEZ, Roma;
- Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni novanta*, Franco Angeli Editore, Milano.