

Origine e obiettivi di sviluppo delle ZFU nell'esperienza francese

Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione
Ministero dello Sviluppo Economico

Aprile 2008

La *zone franche urbaine* è un dispositivo che prevede sgravi fiscali alle piccole imprese in porzioni di aree degradate soggette a profonde condizioni di degrado. La prima generazione viene introdotta da una normativa del novembre 1996 e riguarda 44 aree periferiche, identificate come sub-aree nell'ambito di 744 unità territoriali già definite come zone urbane sensibili ed oggetto di peculiari processi di policy. Successivamente si sono aggiunte altre 41 aree degradate nel 2003, quindi ulteriori 15 nel 2006¹. Contestualmente sono stati progressivamente modificati i confini, la validità ed il regime fiscale di alcune delle aree inizialmente ammesse.

L'obiettivo dichiarato delle ZFU è la creazione di occupazione attraverso misure di fiscalità di vantaggio a discriminante territoriale. Trattandosi di uno strumento che in linea di principio lede la disciplina comunitaria sulla concorrenza, per istituire le prime 44 ZFU, il governo francese ha chiesto ed ottenuto dalla Commissione Europea la necessaria autorizzazione comunitaria sugli aiuti di stato ex art. 88.3 e 87 del Trattato CE. Lo stesso è avvenuto per ciascuna successiva modifica dei confini delle zone esistenti, per il prolungamento della durata del dispositivo, per la variazione del regime fiscale previsto e per l'attivazione di nuove aree.

Le decisioni della Commissione (cfr. http://www.dps.tesoro.it/zone_franche_urbane/ZFU_documenti.asp) autorizzano le misure fiscali perché si presume che non vi sia distorsione della concorrenza dal momento che le ZFU risultano inquadrare nell'obiettivo di combattere l'esclusione sociale e non nella promozione economica, né risultano legate alla politica regionale di sviluppo che opera con differenziali territoriali di scala più ampia².

Per garantire il controllo dell'impatto distorsivo sul mercato e per assicurare la trasparenza del processo le ZFU sono comunque sottoposte a continuo monitoraggio delle autorità nazionali. Inoltre, sono gli stessi criteri di selezione delle aree e delle

¹ La prima generazione di ZFU fa riferimento alla L. n. 987 del 14 novembre 1996 (*Pacte de Relance pou la Ville*). La seconda generazione viene istituita dalla L. n. 710 del 1° agosto 2003 (*Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*), la terza ed ultima dalla L. n. 369 del 31 marzo 2006 (*Loi pour l'égalité des chances*).

² Attualmente sono coinvolti 1,6 milioni di abitanti, pari al 2,6 % della popolazione francese.

imprese ammissibili a determinare la rispondenza della misura ai requisiti della tutela della concorrenza.

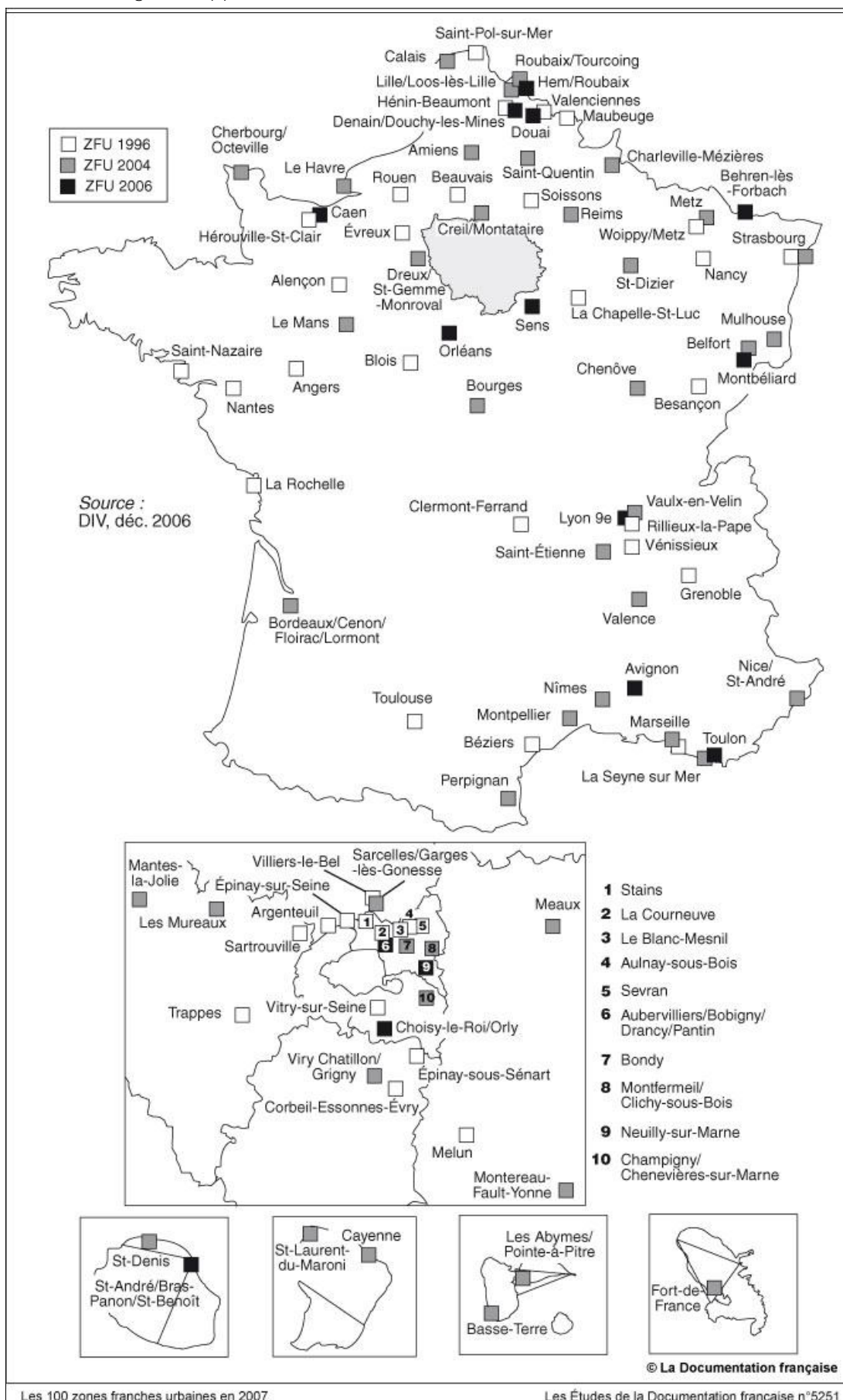
Le 100 ZFU ad oggi vigenti hanno le seguenti caratteristiche socioeconomiche, spaziali e demografiche delle zone:

- § Sono identificate mediante indicatori quantitativi: 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, contributo fiscale pro-capite inferiore a 3.800 franchi.
- § L'area geografica interessata deve essere delimitata con precisione: gli accordi di programma che le istituiscono definiscono con alto livello di dettaglio particelle urbane e direttrici viarie, talvolta finanche gli specifici numeri civici.
- § La dimensione demografica deve essere superiore ad 8.500 abitanti (il limite era 10 mila sino al 2006), senza superare i 30 mila.

I requisiti di ammissibilità per le imprese beneficiarie sono stati modificati nel corso del tempo, per affinare il funzionamento del dispositivo. Al momento sono in vigore i seguenti:

- § L'ammissibilità ai benefici è limitata alla micro e piccola impresa, secondo la definizione della Commissione UE: max. 50 occupati, 7 Meuro di giro d'affari all'anno e 5 Meuro di bilancio annuale, portati entrambi a 10 Meuro nel 2005 solo per quanto riguarda addetti con contratti a tempo determinato o indeterminato di durata superiore ai 12 mesi.
- § Almeno 1/3 degli occupati nella singola impresa beneficiaria devono essere residenti delle zone urbane sensibili dell'agglomerato urbano.
- § I benefici sono destinati alle imprese di nuova localizzazione ed a quelle preesistenti. Per ciascuna generazione di ZFU sono previste soglie temporali di attivazione e chiusura dell'accesso ai benefici. Per la terza generazione l'ultima data disponibile per la candidatura è il 31 dicembre 2011.
- § Se società di capitali, 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'imprese che non siano esse stesse PMI.
- § Sono esclusi i seguenti settori di attività: costruzioni di automobili e navali, fabbricazione di materie tessili, siderurgia, trasporto su gomma delle merci.

Fig. 1- Mappa delle 100 ZFU attualmente attive in Francia



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 non scompare che diversi anni dopo, con tempi variabili secondo l'imposta oggetto di esonero e la condizione soggettiva del beneficiario.

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)*. Collaborano anche l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) e l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). 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.

Dal 2006 è stato istituito un programma di assistenza tecnica per accompagnare i processi di sviluppo economico nelle ZFU, per un valore di € 40 milioni per il 2006-2008. L'attuazione è curata dalla *Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)* e dalla *Caisse des dépôts et consignations (CDC)*.

La tabella che segue evidenzia il costo pubblico annuale delle esenzioni fiscali. Il costo per lo stato francese è rilevante, e aumenta significativamente ogni anno nonostante un calo nel 2006, essenzialmente legato alla riduzione delle esenzioni legate al reddito d'impresa. Il meccanismo a sportello alla base della selezione delle imprese beneficiarie fa sì che il costo segua direttamente l'andamento delle localizzazioni.

Tab. 1 - Costo annuale del dispositivo delle ZFU in Francia (mln €)

	2003	2004	2005	2006
Esenzione imposte sul reddito d'impresa	100	130	170	100
Esenzione imposizione forfettaria annuale	3	5	n.d.	5
Esenzione tassa professionale	49	75	65	65
Esenzione imposte sui fabbricati	6	15	10	11
Esenzione oneri sociali	246	270	285	297
Esenzione oneri sociali per malattia e maternità	2	n.d.	n.d.	n.d.
TOTALE	406	495	530	478

Fonte: *Délégation Interministérielle à la Ville, Rapport 2007 de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles*