



Giunta Regionale della Campania
Assessorato all'Agricoltura e alle Attività Produttive
A.G. C. 12 - Sviluppo Economico
Settore 01 Programmazione delle Politiche per lo Sviluppo Economico

RELAZIONE TECNICA REGIONALE INDIVIDUAZIONE E DELIMITAZIONE DELLE ZONE FRANCHE URBANE

- *Legge 27/12/2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) art. 1, commi 340 e ss., nel testo modificato dalla legge 24/12/2007, n.244 (legge finanziaria 2008);*
- *Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) n.5/2008 del 30/1/2008, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 131 del 6/6/2008 “Criteri ed indicatori per l’individuazione e la delimitazione delle zone franche urbane”;*
- *Circolare del Ministero dello Sviluppo Economico Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione prot.n. 0014180 del 26 giugno 2008;*
- *Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 144 del 18/07/2008*
- *Decreto Dirigenziale AGC 12 Settore 01 Regione Campania n. 23 del 25/7/2008*

Premessa

La dimensione del depauperamento produttivo del Mezzogiorno e della Campania ha riguardato, in questi ultimi anni, non solo il comparto delle medie e grandi imprese, ma anche quello delle unità produttive di minori dimensioni e del settore artigianale.

Pressate da vincoli competitivi basati sull'andamento dei prezzi finali e del costo dei fattori di produzione, le imprese caratterizzate da un basso numero di addetti si sono trovate a dover ridimensionare i propri volumi produttivi o, addirittura, o dover interrompere le proprie attività. Uno degli indicatori più significativi di simili tendenze è costituito dall'elevato tasso di mortalità, in Campania, delle imprese con meno di 10 dipendenti, il cui andamento più che compensa la natalità nella medesima classe dimensionale.

Poiché, come si può intuire, la concentrazione di piccole imprese, manifatturiere o artigianali, presenti nei settori tradizionali tende a concentrarsi territorialmente, segue che la loro scomparsa ha determinato la desertificazione di intere zone che, fino a qualche decennio addietro, si caratterizzavano, anche se precariamente, per una qualche stabilità produttiva e occupazionale. In questo senso la crisi della piccola impresa coincide e si sovrappone alla crisi di estese e delimitate sacche territoriali.

Affinchè un simile processo possa essere invertito, è necessario sviluppare forme di intervento che siano in grado di coniugare finalità produttive e territoriali insieme; in questo senso, la creazione di "zone franche urbane" (ZFU) può essere ascritta ad una simile filosofia di intervento.

La costituzione delle ZFU si concretizza nella creazione di un Fondo dal quale le imprese beneficiarie potranno godere per agevolazioni consistenti in forme di detassazione, quali l'esenzione dalle imposte sui redditi, dall'IRAP, dall'ICI e dall'esonero del versamento dei contributi previdenziali.

Si tratta, come si può ben vedere, non già di finanziamenti alle istituzioni locali o di contributi *ex ante* agli operatori economici, quanto di agevolazioni *ex post* effettuate, *in maniera premiale*, a chi decida di insediare e/o di trasferire la propria attività nelle aree elette a ZFU.

E' immediatamente intuibile che l'impresa beneficiaria di una simile misura non sarà costituita dalla grande impresa, nazionale o estera, le cui decisioni di localizzazione rispondono a determinanti complesse, e che riguardano non solo il parziale abbattimento dei costi, ma anche strategie di penetrazione commerciale e di godimento di economie allocative esterne. Il potenziale beneficiario di queste misure di politica territoriale è costituito, così come è avvenuto in quei paesi che le hanno sperimentate, dalla piccola impresa, spesso di natura marginale, la cui sopravvivenza dipende, crucialmente, da strutture di costo compatibili con quelle della concorrenza.

Ciò non implica, meccanicisticamente, che la sola istituzione di una ZFU costituisca una condizione necessaria e sufficiente affinché piccoli imprenditori e/o artigiani decidano di godere dei benefici fiscali previsti. Occorrono, infatti, talune condizioni iniziali, riconducibili, in buona misura, al comportamento delle istituzioni locali, regionali e comunali.

Per quanto riguarda le prime, le misure necessarie potrebbero così essere sintetizzate:

a) *La determinazione, a livello regionale, delle ZFU deve riguardare ambiti territoriali delimitati quantitativamente e circoscritti geograficamente.*

Il primo requisito consente l'effettiva efficacia del provvedimento: se il numero di ZFU fosse, infatti, troppo elevato si annullerebbe il vantaggio competitivo della singola zona.

Il secondo requisito, ovvero quello della compattezza sul territorio, favorirebbe l'agglomerazione di imprese, sia pur piccole, e originerebbe, nel medio periodo, possibili economie esterne.

b) *La concessione degli incentivi fiscali deve essere **quantitativamente elevata**, ma **temporalmente decrescente**.*

*La dimensione iniziale della detassazione complessiva influenzerà criticamente il numero di imprese che decideranno di iniziare o di continuare la propria attività produttiva nelle aree elette a ZFU se si assume, come è realistico presumere, che le difficoltà per le imprese tradizionali abbiano a che fare con la struttura dei costi. Ma tali incentivi non potranno essere erogati per un periodo indefinito: essi dovranno essere **chiaramente** programmati per benefici decrescenti nel tempo, in modo da evitare che il godimento si tramuti in una rendita di posizione, ma sia finalizzato a rendere l'impresa che ne usufruisce stabilmente presente sul mercato.*

Non meno rilevante pare il ruolo che le istituzioni locali che usufruiscono di ZFU devono espletare. E' infatti necessario che esse adottino tutte le misure in loro potere affinché la zona eletta benefici di infrastrutture adeguate e siano in grado di interloquire con le imprese sui possibili benefici dell'insediamento.

1. Le tendenze recenti dell'economia della Campania

Dalle tendenze più recenti dell'economia del Mezzogiorno, si rappresentano le principali informazioni "condivise" sui fenomeni attuali dell'economia campana da cui il PASER, Piano d'Azione per lo Sviluppo Economico Regionale, muove nei suoi aspetti strategici e normativi.

E' opinione comune, e le valutazioni al proposito della Banca d'Italia costituiscono la sintesi più significativa, che **nel corso del 2007 il prodotto campano abbia continuato a crescere**, seppur a ritmi non sostenuti. Prometeia stima che l'incremento di prodotto sia stato pari, tra il 2003 ed il 2007, allo 0.6% medio, a fronte di un valore dell'1.5% nel centro-Nord e dell'1.0% nelle altre regioni meridionali.

La minore reattività ciclica pare dipendere, in buona misura, dalla debole crescita della domanda di consumi privati e dalla parziale decelerazione degli investimenti. Si ripropongono, probabilmente in misura amplificata, alcuni fenomeni nuovi rappresentati, in particolar modo, dalla parziale modifica della rilevanza delle componenti della domanda aggregata. I consumi privati stagnano, gli investimenti mantengono una tendenza positiva, debole ma significativa, in particolar modo nel comparto manifatturiero di dimensioni medio-grandi. Rimane, infine, stabile la rilevanza delle spese dell'operatore pubblico nella logistica e nelle infrastrutture di trasporto: al 2007 il "Sistema Integrato della Mobilità in Campania" aveva effettuato, a partire dal 2001, spese per un ammontare complessivo di circa sei miliardi di euro. Significativa anche la crescita stabile dell'ammontare delle esportazioni.

Ai fini della strategia che si intende mettere in atto nel PASER è interessante evidenziare la constatazione, da un punto di vista non meramente congiunturale, che il soggetto più dinamico dell'economia campana, ovvero l'impresa di medio-grandi dimensioni presente sui mercati manifatturieri internazionali non abbia rappresentato una componente "progressiva" del tessuto produttivo della regione poiché le sue ricadute in termini di domanda di lavoro e di coinvolgimento della piccola e media impresa operante sul territorio è apparsa fin qui trascurabile. La riproposizione di un simile fenomeno di dualismo produttivo ha anche implicazioni di natura territoriale e di maggiore difficoltà nel calibro delle *policy* regionali.

In riferimento all'andamento congiunturale la fotografia dell'economia campana è contenuta nelle Tabelle che seguono.

Tavola 7 - CAMPANIA - PRINCIPALI INDICATORI ECONOMICI

	Campania	Mezzogiorno	Italia
Indicatori strutturali e andamenti dell'economia			
Popolazione media residente (in migliaia) 2006	5.791	20.758	58.942
Superficie (kmq in migliaia)	13,6	123,1	301,3
Densità demografica (abitanti per kmq) 2006	425,8	168,6	195,6
PIL per abitante (a prezzi correnti, euro) 2006	16.294	16.999	25.032
PIL per abitante (valori concatenati, euro) 2006	13.727	14.414	21.307
PIL per abitante (valori concatenati, variazione percentuale media) 2000-2006	0,7	0,5	0,3
Consumi per abitante (valori concatenati, euro) 2005	13.556	14.267	16.946
Consumi per abitante (valori concatenati, variazione percentuale media) 2000-2005	0,5	0,7	0,3
PIL (valori concatenati, variazione percentuale) 2005-2006	1,4	1,3	1,9
PIL (valori concatenati, variazione percentuale media) 2000-2006	0,9	0,7	0,9
Importazioni nette ¹ /PIL (valori correnti, percentuale) 2005	20,4	21,7	1,1
Investimenti fissi lordi/PIL (valori correnti, percentuale) 2005	20,0	21,5	21,0
Produttività ² (valori concatenati, variazione percentuale media) 2000-2006	0,1	-0,1	-0,1
Valore Aggiunto Industria (valori concatenati, percentuale su VA totale) 2006	19,1	20,5	27,0
Occupati (in migliaia) gen-set 2007	1.725	6.507	23.187
percentuale sul totale nazionale	7,4	28,1	100,0
Variazione (valori percentuali) gen-set 07/gen-set 06	-0,8	-0,1	0,9
In cerca di occupazione (in migliaia) gen-set 2007	209	785	1.456
percentuale sul totale nazionale	14,4	53,9	100,0
Variazione (valori percentuali) gen-set 07/gen-set 06	-18,4	-13,9	-12,4
Forze di lavoro (in migliaia) gen-set 2007	1.934	7.292	24.644
percentuale sul totale nazionale	7,8	29,6	100,0
Variazione (valori percentuali) gen-set 07/gen-set 06	-3,1	-1,8	0,0
Tasso di occupazione 15-64 anni (valori percentuali) gen-set 2007	43,8	46,5	58,6
maschile	60,5	62,3	70,8
femminile	27,6	30,9	46,6
Tasso di attività 15-64 anni (valori percentuali) gen-set 2007	49,3	52,2	62,4
maschile	66,6	68,4	74,3
femminile	32,3	36,2	50,4
Tasso di disoccupazione (valori percentuali) gen-set 2007	10,9	10,8	5,9
maschile	9,1	8,7	4,8
femminile	14,4	14,6	7,6
Imprese attive (valori assoluti) 2005	336.649	1.221.440	4.371.087
Densità imprenditoriale (imprese per 1000 abitanti) 2005	58,1	58,9	74,6
Dimensione media delle imprese (addetti/imprese) 2005	2,9	2,8	3,8
Addetti totali alle unità locali delle imprese (valori in migliaia) 2004	1.017	3.679	16.462
Addetti al manifatturiero nelle unità locali (valori in migliaia) 2004	222	782	4.651
Dimensione media delle unità locali (addetti/unità locali) 2004	2,9	2,8	3,5
Turismo – presenze complessive (valori in migliaia) 2006	19.146	72.663	366.765
percentuale sul totale nazionale	5,2	19,8	100,0
Turismo – presenze straniere (valori in migliaia) 2006	8.156	21.308	156.861
percentuale sul totale nazionale	5,2	13,6	100,0
Esportazioni di beni (valori a prezzi correnti, milioni di euro) 2006	8.330	36.048	326.992
percentuale sul totale nazionale	2,5	11,0	100,0

¹ Le importazioni nette sono definite come il saldo tra importazioni e esportazioni e comprendono lo scambio di beni e servizi con l'estero e con le altre regioni. Il valore negativo indica che il volume delle esportazioni supera quello delle importazioni.

² Calcolata come il rapporto tra il valore aggiunto ai prezzi base e le unità di lavoro totali.

Fonte: Istat - Conti Economici Territoriali; Rilevazione continua sulle forze di lavoro; Archivio Asia-Imprese; Archivio Asia-Unità Locali; Rilevazione sul movimento dei clienti negli esercizi ricettivi; Indagine sul commercio estero

Indicatori di performance economica delle province campane (Campania=100)

Province	PIL per abitante	Produttività totale (valore aggiunto per unità di lavoro)	Tasso di occupazione lordo (unità di lavoro per 100 abitanti)	Valore aggiunto prodotto nell'industria (% sul totale)	Unità di lavoro occupate nei servizi (% sul totale)
2000					
Caserta	96,6	101,3	95,3	133,2	84,9
Benevento	97,2	86,7	112,0	88,7	84,8
Napoli	98,3	103,6	94,9	84,1	110,0
Avellino	106,6	95,4	111,8	147,9	83,8
Salerno	105,7	95,9	110,2	101,5	96,6
Campania	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2006					
Caserta	102,0	108,9	93,7	108,7	97,4
Benevento	101,0	90,6	111,5	90,8	92,7
Napoli	93,8	96,3	97,4	99,5	103,7
Avellino	106,4	97,7	108,9	135,2	86,9
Salerno	113,1	106,0	106,7	84,2	100,0
Campania	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Variazioni 2000-2006 in %					
Caserta	5,5	7,6	-1,6	-24,4	12,5
Benevento	3,8	3,9	-0,5	2,1	7,8
Napoli	-4,5	-7,3	2,5	15,3	-6,3
Avellino	-0,2	2,3	-2,9	-12,7	3,1
Salerno	7,4	10,1	-3,5	-17,3	3,4
Campania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Eurostat e Istat per il 2000-2004 e stime Svimez per il 2005 e 2006

3. Il regime ZFU: un'opportunità per il territorio regionale

La legge Finanziaria del 2008, sostituendo integralmente l'originario comma 340, L. n. 296/2006, ha puntualmente definito l'obiettivo perseguibile attraverso l'istituzione del meccanismo agevolativo collegato all'insediamento di imprese in determinate Zone Franche Urbane (ZFU), rappresentato dal fine di *“contrastare fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani e favorire l'integrazione culturale e sociale”*; in tal modo, oggi la norma, più opportunamente rispetto alla precedente versione, si indirizza, verso l'obiettivo ritenuto rilevante, già in seno alla stessa Comunità, del perseguimento da parte degli Stati membri della politica di coesione economica e sociale risalente alle strategie di Gotemborg e Lisbona.

Il regime agevolativo collegato alle ZFU è, infatti, del tutto peculiare ed autonomo nel panorama delle ordinarie misure d'aiuto ritenute dalla Comunità inadeguate a falsare la concorrenza tra gli operatori; detto regime è, infatti, *“centrato su specifiche “zone”, ovvero, quartieri urbani degradati, in funzione dei quali ad oggi non esiste ancora a livello comunitario una linea direttrice o uno specifico inquadramento”* (così, decisione Commissione europea n. 70/A/2006).

La Commissione europea ha, com'è noto, sin dal 1996, autorizzato in Francia questa “speciale” misura di aiuto, per un totale complessivo di 100 aree o quartieri in difficoltà situati in territori in deficit di sviluppo rispetto alla media nazionale (87, 3.c) del Trattato CE, proprio perché il predetto regime:

- a) *mira a perseguire un obiettivo comunitario*, atteso che la sua finalità, rappresentata dalla *rivalorizzazione economica e sociale dei quartieri urbani svantaggiati*, costituisce un obiettivo strumentale a quello della coesione economica e sociale imposto dagli articoli 2 e 3 dello stesso Trattato;
- b) *è necessario e proporzionale al raggiungimento dell'obiettivo*, considerando che interessa esclusivamente una piccola quota della popolazione totale e la selezione delle zone avviene sulla base di indici sistematici;
- c) *non altera gli scambi in misura contraria all'interesse comune*, perché interessa solo micro e piccole imprese (su 40.922 beneficiarie in Francia, 40.020 sono microimprese); la copertura geografica del regime è limitata; le misure sono circoscritte a quartieri strettamente delimitati e definiti in base a criteri oggettivi; la metà delle imprese interessate sono attive nei settori della sanità, dell'educazione e dell'assistenza sociale, della filiera culturale e creativa; le agevolazioni concesse hanno essenzialmente lo scopo di lottare contro l'esclusione sociale nei quartieri particolarmente difficili; sono state definite procedure trasparenti e sono stati istituiti appositi organi di controllo tenuti alla predisposizione di rapporti annuali, assicurando alle imprese beneficiarie il rispetto degli obblighi indicati nel relativo regolamento in materia di necessità, trasparenza e controllo.

Per quel che concerne l'ordinamento nazionale, l'attuale art. 1, commi 340 e ss. della L. n. 296/2006, come modif. dall'art. 1, commi 561 e ss. , L. n. 244/2007, delimita, innanzitutto, *i soggetti beneficiari*, nelle sole **piccole e micro-imprese** (come definite dalla Raccomandazione n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003)¹, con esclusione di quelle operanti nei settori cd. sensibili, come indicati, ora, dal comma 341-ter, L. n. 296/2006²) ed *i siti eligibili, nei quartieri o circoscrizioni delle città* caratterizzate **da degrado urbano e sociale** con un numero di abitanti **non superiore a 30.000** (territori, dunque, più limitati rispetto a quelli delimitati per gli aiuti a finalità regionale).

Il “nuovo” regime potrà interessare le sole imprese che *“iniziano una nuova attività economica nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2008 al 31 dicembre 2012”* in una determinata ZFU e non anche quelle già esistenti sul territorio in cui ricade la ZFU, queste ultime, così come identicamente disciplinato in Francia, potranno eventualmente godere degli stessi benefici, ma entro i limiti del Regolamento sugli aiuti “*de minimis*” n. 1998/2006.

Agevolazioni previste

Le imprese di “nuova” istituzione in una data ZFU al 1 gennaio 2008 potranno godere, in particolare, dell'esenzione totale *quinquennale* dalle imposte dirette, fino al 2012; decorso questo primo quinquennio, è prevista poi un'uscita graduale e degressiva dal regime di esonero (dall'IRES o IRPEF) limitata al 60% (per i primi cinquantenni successivi al primo quinquennio); al 40% (per il sesto e settimo); al 20% (per l'ottavo ed il nono). Queste imprese potranno fruire anche dall'esonero dall'IRAP fino al 2012, ma fino al limite di 300.000 euro per ciascun periodo d'imposta, e potranno godere dell'esenzione dall'ICI, sempre fino al 2012, per soli immobili siti nelle ZFU, posseduti ed utilizzati per l'esercizio delle nuove attività economiche.

Quanto alle *agevolazioni fiscali e contributive*, le nuove norme prevedono un sistema articolato, sia in materie di imposte dirette, che di IRAP, ICI e contributi, *limitato* nel tempo e, in certi casi, anche *degressivo*; ai sensi del comma 341, lett. d), della L. 296/2006, post modifiche, l'agevolazione di natura contributiva - consistente nell'esonero totale (quinquennale) dai contributi sulle retribuzioni

¹ Raccomandazione 2003/361 della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, testo integrale dell'atto (2003/361/CE) [Gazzetta ufficiale L 124 del 20.05.2003].

² Si tratta dei settori della *costruzione di automobili, costruzione navale, della fabbricazione di fibre tessili artificiali o sintetiche, della siderurgia e del trasporto stradale*

dei lavoratori dipendenti - è subordinato inoltre al fatto che almeno il 30% degli occupati (dalle imprese beneficiarie) risieda nel sistema locale di lavoro in cui ricade la ZFU.

Analogamente al regime autorizzato in Francia, il sistema di aiuti collegato all'istituzione nelle ZFU in Italia si presenta, dunque, come *circoscritto, graduale e decrescente nel tempo e proporzionale* alle dimensioni dei soggetti beneficiari.

In ragione degli elementi caratteristici del regime di agevolazione previsto nelle ZFU, così come definito dai criteri del CIPE e nelle indicazioni anche qualitative di dettaglio espresse nella circolare del MISE, la Regione Campania si candida ad identificare alcune ZFU che si rilevano prioritarie.

4. I criteri di individuazione delle ZFU dalla Delibera CIPE del 31 gennaio 2008 e della Circolare del MSE-DPS prot 0014180 del 26/6/2008

Quanto ai parametri di individuazione delle ZFU, il Cipe, su proposta del Ministero dello Sviluppo Economico, ha provveduto alla definizione dei criteri per l'allocazione delle risorse e la perimetrazione e la selezione delle ZFU *“sulla base di parametri socio-economici, rappresentativi dei fenomeni di degrado”*. Un Nucleo di valutazione (Ministero sviluppo e Regioni) provvederà, poi, al monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli interventi (art.1, comma 343, L. n. 296/2006).

Considerate le risorse disponibili, Il CIPE stima che le ZFU ammesse a finanziamento, in prima attuazione, non supererà le diciotto. Nessuna regione ne potrà avere più di tre. Entro 60 giorni dalla pubblicazione della Delibera CIPE (6 giugno 2008) e, quindi, entro il 5 agosto p.v., il MISE-DPS in collaborazione con le Regioni, procederà all'individuazione delle ZFU da proporre al CIPE per l'ammissione al finanziamento.

Alla delibera del CIPE del 31 gennaio u.s., ha fatto seguito la Circolare **del MSE-DPS prot. 0014180 del 26/6/2008** con la specificazione delle condizioni per l'ammissibilità, ricevibilità e valutabilità delle proposte progettuali di ZFU avanzate dai Comuni, *“per perseguire con maggiore efficacia gli obiettivi stabiliti dalla norma”*.

In particolare, alla luce delle specificazioni dei predetti documenti, emerge che:

A. I Comuni nel cui territorio ricadono le probabili ZFU devono soddisfare i seguenti requisiti:

- 1) dimensione demografica minima di 25.000 abitanti
- 2) tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale nell'anno 2005 (indicatore = valore corrispondente al Sistema Locale del lavoro che comprende il Comune nel cui territorio ricade la ZFU);

B. Le ZFU devono avere una dimensione demografica minima di 7.500 abitanti e massima di 30.000. L'ampiezza è misurata dai dati ISTAT del Censimento del 2001;

C. La popolazione residente *nelle aree interessate* dalle agevolazioni ...non potrà superare il 30% del totale della popolazione residente *nell'area urbana interessata* (fonte. ISTAT 2001);

D. Il tasso di disoccupazione nelle aree proposte come ZFU dovrà risultare superiore alla media comunale (fonte Censimento 2001);

E. La definizione della circoscrizione, quartiere, o altra area urbana (anche contenuta o intersecata in più quartieri) definita area bersaglio, dovrà essere parametrata in modo dettagliato, anche attraverso l'utilizzo di strumenti cartografici;

F. Le ZFU devono essere caratterizzate da particolari svantaggi sotto il profilo sociale ed economico e da un marcato bisogno di strategie ed interventi per lo sviluppo produttivo e l'occupazione. I progetti sono, pertanto, finalizzati alla riqualificazione delle aree attraverso l'incentivazione, il rafforzamento e la regolarizzazione di attività imprenditoriali in quelle aree e la realizzazione di interventi socio-assistenziali volti a ridurre le condizioni di disagio della popolazione ivi residente;

G. Le proposte progettuali devono documentare, attraverso indicatori, le motivazioni che sottintendono la scelta localizzativa, evidenziano le caratteristiche di disagio ed esclusione sociale, le possibilità economiche inesprese, nonché il tessuto economico produttivo suscettibile di valorizzazione;

H. Le Regioni raccolgono, in prima istanza, le proposte progettuali trasmesse dai Comuni entro 45 gg. dalla pubblicazione della Delibera CIPE (e, quindi, entro il 21 luglio 2008), e verificano tutti gli elementi innanzi rappresentati, *valutando soprattutto la coerenza e la compatibilità dei programmi e le politiche di investimento nelle aree interessate dai benefici*, oltre che l'opportunità di *co-finanziare* le stesse per ampliare la portata dell'intervento;

I. Le proposte progettuali dei Comuni potranno essere integrate da altri indicatori (Fonte: censimento 2001), collaterali alla qualità e credibilità delle proposte progettuali, compreso quello dell'accessibilità urbana (misurato dalla distanza media della popolazione da alcuni servizi primari). Le amministrazioni comunali potranno, infatti, dimostrare le condizioni di disagio sociale presenti nel territorio, anche attraverso dati e informazioni relativi alla diffusione di micro-criminalità, disponibilità e/o carenza nei servizi pubblici, informazione sulla popolazione immigrata, nonché indicare le caratteristiche del patrimonio immobiliare non residenziale o di aree non utilizzate e disponibili per l'insediamento delle attività economiche nell'area bersaglio;

J. Il MISE -DPS valuterà, infine, le proposte vagliate dalle Regioni che, a tal fine, sono tenute ad istituire un apposito Ufficio Responsabile per valutarne l'ammissibilità sulla base delle condizioni innanzi descritte, nonché sulla base del cd. IDS, Indice di disagio socio economico finalizzato a misurare il livello di esclusione sociale dell'area sulla base di 4 indicatori che variano in ragione dalle sezioni censuarie interessate (tasso di disoccupazione; di occupazione; di concentrazione giovanile e di scolarizzazione), ponderati e stimati con apposita formula matematica.

5. Il processo di valutazione delle proposte regionali

La Regione Campania, nella fase definita di prima istanza, ha esaminato i progetti presentati dai Comuni per valutarne la compatibilità delle proposte con il perseguimento delle politiche urbane europee e la peculiarità dello strumento agevolativo connesso alle istituende ZFU, atteso che solo la coerenza delle *politiche di sviluppo produttivo e dell'occupazione* in aree di particolare degrado delle città coniugata con lo scopo di *contrastare fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani ed a favorire l'integrazione culturale e sociale* potrebbe, poi, portare all'autorizzazione da parte della Commissione europea di questo peculiare e speciale regime d'aiuto alle imprese ivi insediate.

La "*politica urbana europea*", alla quale i Fondi strutturali assegnano un ruolo centrale per il periodo 2007- 2013, infatti, può e deve essere perseguita dagli Stati membri della Comunità, anche attraverso l'uso di misure d'aiuto sia finanziarie che fiscali, per valorizzare ed incrementare la prosperità economica delle città, per promuovere l'integrazione sociale ed il recupero dei quartieri in difficoltà, per migliorare l'ambiente urbano, per accrescere la partecipazione degli operatori locali e dei cittadini. Le città devono, invero, *distinguersi* anche attraverso la loro capacità di "*attrarre*" investimenti per beni e servizi compatibili con l'ambiente urbano (ricerca e sviluppo,

produzione tecnologica, servizi alle imprese, servizi culturali) ed assicurare, nel contempo, uno standard di vita elevato e sostenibile nel lungo periodo ai propri cittadini.

In ragione delle istruzioni disposte dalla circolare del MISE-DPS di prot.n. 0014180 del 26 giugno 2008 per gli adempimenti a carico delle amministrazioni regionali (titolari dei compiti di raccolta delle proposte, della loro valutazione, prioritizzazione e trasmissione al MISE-DPS) ed, in conformità alla suddetta circolare, la Regione Campania, con **Decreto Presidenziale n. 144 del 18 luglio 2008** ha individuato quale Struttura Responsabile per la conduzione delle attività istruttorie di competenza regionale, che è anche l'ufficio incaricato per la ricezione delle proposte progettuali delle amministrazioni comunali, l'Area Generale di Coordinamento 12 "Sviluppo Economico" - Centro Direzionale is A/6 - Napoli.

Il DPGR prevede che la Struttura responsabile, in raccordo con l'A.G.C. 08 "Finanze, Ragioneria e Tributi", procede a valutare, come previsto al punto C.2. della circolare del MISE indicata in premessa:

- a. la rispondenza delle proposte progettuali ai criteri demografici, dimensionali e socioeconomici di cui medesima circolare;
- b. la corretta misurazione e quantificazione dell'Indice di disagio socioeconomico;
- c. la coerenza e la compatibilità con i programmi e le politiche di investimento nella medesima area;
- d. l'opportunità e le modalità di co-finanziamento per ampliare l'impatto dell'intervento sulle realtà economiche e sociali.

Si prevede inoltre che la Struttura responsabile, assicurando il raccordo di cui al punto 2, predispone la Relazione Tecnica Regionale che individua le proposte di ZFU di interesse prioritario in tempi tali da consentirne l'approvazione entro il 5 agosto 2008.

Sulla base di queste premesse, la struttura regionale responsabile istituita per la valutazione delle proposte, è l'Area Generale di Coordinamento AGC 12 Sviluppo Economico, ed in particolare con apposito ordine di servizio, il Settore 01 Programmazione delle politiche per lo sviluppo economico, che ha costituito con Decreto n. 23 del 25/7/2008 apposita **Commissione Regionale per l'individuazione e la delimitazione delle Zone Franche Urbane**, composta da:

Maria Carolina Cortese	Settore 01 Programmazione delle Politiche per lo Sviluppo Economico
Ennio Parisi	Servizio 0101 Servizio Pianificazione e Programmazione Economica
Valeria Del Genio	Unità Tecnica PASER
Paola Coppola	Esperto esterno
Fabrizio Mangoni di Santo Stefano	Esperto esterno
Ugo Marani	Esperto esterno

Il funzionamento operativo della Commissione è approvato nella prima seduta della Commissione stessa e riportato nel primo verbale. Tutte le sedute della Commissione sono verbalizzate e restano agli atti i verbali sottoscritti dai componenti presenti.

Per la valutazione delle proposte progettuali presentate dalle Amministrazioni Comunali ai fini della individuazione delle Zone Franche Urbane, la Commissione definisce e approva lo schema di relazione istruttoria (**Allegato A**), validato in raccordo con l'AGC08.

La Commissione, in raccordo con l'AGC 08, esamina gli atti, assume i criteri di valutazione di cui al punto C.2. della circolare del Ministero dello Sviluppo Economico, e cioè:

- a. la rispondenza delle proposte progettuali ai criteri demografici, dimensionali e socioeconomici di cui medesima circolare;
- b. la corretta misurazione e quantificazione dell'Indice di disagio socioeconomico;
- c. la coerenza e la compatibilità con i programmi e le politiche di investimento nella medesima area;
- d. l'opportunità e le modalità di co-finanziamento per ampliare l'impatto dell'intervento sulle realtà economiche e sociali.

Sulla base dei criteri di ammissibilità, ricevibilità e valutabilità delle proposte presentate dai Comuni, e nel rispetto dei criteri di cui alla circolare del Ministero dello Sviluppo Economico, la Commissione, in raccordo con l'AGC 08, stabilisce che la prioritizzazione delle proposte di ZFU viene effettuata considerando i seguenti criteri di valutazione condivisi e approvati:

1. Idoneità della proposta a contrastare fenomeni di esclusione sociale e a favorire integrazione sociale e culturale nella area ZFU
2. Idoneità della proposta a favorire e incentivare le potenzialità di sviluppo del tessuto economico e produttivo nella area ZFU
3. Capacità della proposta di indicare e destinare eventuali fonti di cofinanziamento, anche su base pluriennale, all'attuazione delle misure agevolative previste dalla ZFU, e di specificare le modalità di gestione del progetto
4. Coerenza degli investimenti pubblici e di altri interventi già in corso nell'area ZFU
5. Capacità delle misure di comunicazione, di marketing territoriale e di animazione economico sociale, a completare la strategia di sviluppo complessiva dell'area ZFU

La Commissione elabora le relazioni istruttorie relative a ciascun progetto presentato, verificando preliminarmente i requisiti soggettivi e oggettivi delle proposte.

La valutazione complessiva delle proposte regionali di interesse prioritario, di cui al punto C.3 della circolare MISE, avviene a conclusione delle relazioni istruttorie relative a tutti i progetti presentati.

Elaborato finale della Commissione è la presente Relazione Tecnica Regionale con indicazioni delle proposte di ZFU di interesse prioritario, che, in raccordo con l'AGC 08, è sottoposta all'approvazione della Giunta Regionale della Campania nei termini previsti.

Come previsto, entro il 5/08/2008 la proposta viene inviata dalla Regione Campania al MISE.

6. Proposte presentate dai Comuni della Regione Campania per ZFU

Si riporta di seguito l'elenco delle **16 proposte presentate** in ordine di ricezione al Protocollo regionale al 21/07/2008, come da circolare MSE.

N.	COMUNI PROPONENTI ZFU	Prov.
1	Mondragone	CE
2	Aversa	CE
3	Castelvoltorno	CE
4	Sarno	SA
5	Portici	NA
6	Portici	NA
7	San Giuseppe Vesuviano	NA
8	Torre Annunziata	NA
9	Benevento	BN
10	Eboli	SA
11	Napoli	NA
12	Scafati	SA
13	Scafati	SA
14	Caloria	NA
15	Cava de Tirreni	SA
16	Castellammare di Stabia	NA

7. Esiti istruttori e priorità regionali

Di seguito viene riportato l'elenco delle proposte ZFU dei Comuni con l'indicazione del relativo IDS e della sussistenza o meno dei requisiti minimi essenziali della proposta.

PROPOSTE ZFU DI COMUNI - 21/7/2008

N.	ZFU	Prov.	IDS	Presenza di requisiti minimi essenziali delle proposte
1	Mondragone	CE	0,1496	SI
2	Aversa	CE	0,195	SI
3	Castelvoturno	CE	non calcolabile	NO (non ammissibile)
4	Sarno	SA	non calcolabile	NO (non ammissibile)
5	Portici - Zona Costiera	NA	0,1627	SI
6	Portici – Centro Storico	NA	0,1749	SI
7	San Giuseppe Vesuviano	NA	0,1595	SI
8	Torre Annunziata	NA	0,22	SI
9	Benevento	BN	0,0993	SI
10	Eboli	SA	0,0755	NO (non ammissibile)
11	Napoli	NA	0,2042	SI
12	Scafati – Mariconda	SA	non calcolabile	NO (non ammissibile)
13	Scafati – Vetrai Mulini	SA	non calcolabile	NO (non ammissibile)
14	Casoria	NA	0,1417	SI
15	Cava de Tirreni	SA	0,0057	NO (non ammissibile)
16	Castellammare di Stabia	NA	non calcolabile	NO (non ammissibile)

Dagli esiti della prima valutazione rispetto ai requisiti relativi ai criteri di

- a. rispondenza delle proposte progettuali ai criteri demografici, dimensionali e socioeconomici di cui medesima circolare;
- b. corretta misurazione e quantificazione dell'Indice di disagio socioeconomico;

previsti al punto C.2 della circolare del MSE-DPS, **sono effettivamente valutabili nel merito 9 delle 16 proposte presentate**, in quanto per le rimanenti 7 non essendo stati forniti dati dimensionali e demografici, o riguardando diverse aree del territorio non contigue, non è stato sempre possibile procedere alla valutazione di merito nella completezza delle proposte.

La valutazione delle 9 proposte ha verificato successivamente la rispondenza ai criteri di:

- c. la coerenza e la compatibilità con i programmi e le politiche di investimento nella medesima area;

- d. l'opportunità e le modalità di co-finanziamento per ampliare l'impatto dell'intervento sulle realtà economiche e sociali;

previsti al punto C.2 della circolare del MSE-DPS.

In aggiunta a questi ultimi, sulla scorta dei contenuti qualitativi della Delibera CIPE e della Circolare MISE, la valutazione si è concentrata su:

1. Idoneità della proposta a contrastare fenomeni di esclusione sociale e a favorire integrazione sociale e culturale nella area ZFU
2. Idoneità della proposta a favorire e incentivare le potenzialità di sviluppo del tessuto economico e produttivo nella area ZFU
3. Capacità della proposta di indicare e destinare eventuali fonti di cofinanziamento, anche su base pluriennale, all'attuazione delle misure agevolative previste dalla ZFU, e di specificare le modalità di gestione del progetto
4. Coerenza degli investimenti pubblici e di altri interventi già in corso nell'area ZFU
5. Capacità delle misure di comunicazione, di marketing territoriale e di animazione economico sociale, a completare la strategia di sviluppo complessiva dell'area ZFU.

L'esito delle valutazioni delle 9 proposte, in linea con le finalità del meccanismo agevolativo connesso alle istituende ZFU per le motivazioni riportate analiticamente nelle singole istruttorie, ha portato ad un giudizio positivo su sole **5 proposte** per le quali, **l'individuazione di quelle prioritarie è stata stilata secondo la graduatoria che segue in funzione della credibilità e qualità delle relative proposte.**

Le 4 proposte presentate dai Comuni (Portici, Casoria, Aversa) sono state giudicate non rispondenti a pieno con le finalità del meccanismo agevolativo proprio delle ZFU e per le quali non è risultata sufficientemente documentata la motivazione dei progetti.

Le proposte presentate dai Comuni di Eboli e Cava Dei Tirreni sono risultate, a seguito di istruttoria di merito, non ammissibili, anche in quanto le relative aree bersaglio identificate come ZFU contengono il riferimento a territori non contigui.

Si riportano di seguito le **5 priorità regionali** relative ai comuni di:

PRIORITA' ZFU DI COMUNI - 21/7/2008

ZFU	Prov.	IDS	NOTE	Priorità
Torre Annunziata	NA	0,22		1
Napoli	NA	0,2042		2
Mondragone	CE	0,1496	Requisito dimensionale soddisfatto solo utilizzando dato per il calcolo della popolazione su base ISTAT 2006 e non ISTAT censimento 2001	3
Benevento	BN	0,0993		4
San Giuseppe Vesuviano	NA	0,1595	Requisito dimensionale quota ZFU su popolazione totale non soddisfatto in quanto eccedente solo in via marginale il limite del 30%	5

Si ribadisce che a tutte le pratiche esaminate, la priorità è stata assegnata in funzione della credibilità e qualità delle relative proposte.

Si riporta la motivazione che ha condotto all'esito finale positivo delle istruttorie per **Torre Annunziata, Napoli e Mondragone**, restando per quest'ultima il necessario superamento del problema legato ai requisiti dimensionali (disonomia tra dati ISTAT 2006 e ISTAT censimento 2001) e che solo in via marginale, risultano eccedenti i limiti imposti dalla legge.

Motivazione istruttorie positive

La proposta è completa nei contenuti minimi essenziali richiesti dal CIPE, ed ulteriormente chiariti dal DPS. In particolare:

- Risulta verificata la rispondenza dell'area bersaglio ai criteri demografici, dimensionali e socioeconomici previsti dalla normativa;
- L'IDS risulta correttamente calcolato ed indicativo di particolare disagio dell'area bersaglio nell'ambito del Comune;
- Sono stati forniti anche gli elementi urbanistici e catastali dell'area;
- Sono state indicate le modalità di gestione del progetto e le modalità di co-finanziamento da parte del Comune per ampliare l'impatto dell'intervento;
- Risulta completa e ben strutturata la motivazione della proposta ed in linea con il perseguimento delle finalità della norma, come chiarite in premessa di questa Relazione Tecnica;
- Risulta la coerenza e la compatibilità dell'area bersaglio con il perseguimento delle finalità propria del meccanismo ZFU;
- Sono state indicate le misure di comunicazione, di marketing territoriale e di animazione economico sociale, idonee a completare la strategia di sviluppo dell'area, nonché forniti dati informativi collaterali a sostegno della qualità e credibilità della proposta.

La proposta immediatamente successiva in ordine di priorità è quella presentata da **Benevento**, che risponde a tutti i requisiti dimensionali richiesti (previa verifica della cartografia mancante), nonché alla piena coerenza delle finalità connesse al meccanismo agevolativo delle ZFU.

Segue nell'ordine **San Giuseppe Vesuviano**, sempre se potesse superarsi il problema legato ai requisiti dimensionali, anche qui eccedenti solo in via estremamente marginale rispetto ai limiti di legge.

RELAZIONE DI VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA COMUNE DI

1. ISTRUTTORIA

a. Rispondenza delle proposte progettuali ai criteri di cui alla circolare MISE 26/6/08

Verifica contenuti essenziali della proposta progettuale da Allegato

Verifica requisiti di ammissibilità (punto 1 e 2 Allegato)

Requisiti di ammissibilità del territorio comunale	Valore	Valori di riferimento	ESITO
Popolazione residente nel comune, ISTAT 2006		> 25.000	SI/NO
Tasso di disoccupazione del SLL in cui è incluso il comune, ISTAT 2005		> 7,7 %	SI/NO
Requisiti di ammissibilità dell'area bersaglio	Valore	Valori di riferimento	ESITO
Popolazione residente nell'area ZFU, ISTAT Censimento 2001		7.500 < POPZFU < 30.000	SI/NO
Popolazione residente nel Comune, ISTAT 2001			
Quota ZFU su popolazione totale		< 30 %	SI/NO
Tasso di disoccupazione nell'area ZFU, ISTAT Censimento 2001		-	
Tasso di disoccupazione nel comune, ISTAT Censimento 2001		-	
Rapporto tasso disoccupazione ZFU/comune		> 1	SI/NO

Verifica requisiti di ammissibilità (punto 3, 5, 6, 7, 8 Allegato)

3. Perimetrazione dell'area beneficiaria	SI/NO
<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di continuità territoriale delle unità urbane ricadenti nella ZFU 	SI/NO
<ul style="list-style-type: none"> • Identificazione elementi urbanistici e catastali 	SI/NO
<ul style="list-style-type: none"> • In caso di più aree bersaglio nel medesimo Comune, ammissibilità su aree non contigue 	SI/NO
8. Allegati: rappresentazione grafica in formato cartaceo e digitale	SI/NO
Completezza della proposta in ordine ai punti:	
<ul style="list-style-type: none"> • 5. Motivazione della proposta 	SI/NO
<ul style="list-style-type: none"> • 6. Modalità di gestione del progetto 	SI/NO
<ul style="list-style-type: none"> • 7. Integrazione con altri programmi ed iniziative di riqualificazione e rigenerazione 	SI/NO

Altri elementi di verifica

Eventuali misure di comunicazione e marketing territoriale e di azioni di sistema	SI/NO
Ulteriori elementi informativi dell'area bersaglio (dati microcriminalità, servizi pubblici, popolazione immigrata, caratteristiche del patrimonio immobiliare disponibile)	SI/NO
Delibera di Giunta/Consiglio Comunale	SI/NO

b. Corretta misurazione e quantificazione dell'Indice di disagio socioeconomico IDS (punto 4 Allegato)

Matrice per il calcolo dell'Indice di Disagio Socioeconomico dell'area bersaglio

Popolazione Totale ZFU	$POP_{ZFU} = a_1 + \dots + a_n$	
IDS della ZFU	$IDS_{ZFU} = u_1 + \dots + u_n$	

c. Coerenza e compatibilità con i programmi e le politiche di investimento nella medesima area

Interventi in corso e in programma nell'area ZFU	SI/NO
Aree libere da vincoli urbanistici da destinare ad insediamenti produttivi	SI/NO
Accessibilità e infrastrutture dell'area bersaglio	SI/NO

d. Opportunità e modalità di co-finanziamento per ampliare l'impatto dell'intervento sulle realtà economiche e sociali

Indicazione di impegni economici assunti e assumibili per garantire la continuità del progetto	SI/NO
--	-------

2. VALUTAZIONE SINTETICA COMPLESSIVA

1. **Idoneità della proposta a contrastare fenomeni di esclusione sociale e a favorire integrazione sociale e culturale nella area ZFU**
2. **Idoneità della proposta a favorire e incentivare le potenzialità di sviluppo del tessuto economico e produttivo nella area ZFU**
3. **Capacità della proposta di indicare e destinare eventuali fonti di cofinanziamento, anche su base pluriennale, all'attuazione delle misure agevolative previste dalla ZFU, e di specificare le modalità di gestione del progetto**
4. **Coerenza degli investimenti pubblici e di altri interventi già in corso nell'area ZFU**
5. **Capacità delle misure di comunicazione, di marketing territoriale e di animazione economico sociale, a completare la strategia di sviluppo complessiva dell'area ZFU**

3. ESITO FINALE