

## ORIGINE E OBIETTIVI DI SVILUPPO DELLE ZFU NELL'ESPERIENZA FRANCESE

La ZFU è un dispositivo, introdotto da una normativa del novembre 1996, che prevede sgravi fiscali alle imprese in aree urbane degradate. La prima generazione risale al 1997 e riguarda 44 periferie sensibili; nel 2003 si sono aggiunte 41 aree degradate, nel 2006 altre 15 aree (cfr. décret no 2006-930 du 28 juillet 2006). Le prime *zone franche urbaine* iniziano a operare nel 1997 come sub-aree nell'ambito di 744 unità territoriali già definite come *zone urbane sensibili*.

L'obiettivo dichiarato delle ZFU è la creazione di occupazione. Per creare le prime 44 ZFU, la Francia chiede e ottiene dalla Commissione Europea la relativa autorizzazione comunitaria. Tale decisione (nel 2006 rinnovata sino al 2011) autorizza misure di fiscalità di vantaggio condizionata perché si presume che non vi sia distorsione di mercato e alla concorrenza in quanto le ZFU sono sottoposte ai seguenti vincoli:

- L'obiettivo è combattere l'esclusione sociale. Ciò esclude, in linea di principio, zone franche create per propositi di altra natura quali ad esempio di sviluppo commerciale (come ad esempio i porti) o di sviluppo industriale (come, ad esempio, quelle istituite per attrarre investimenti e stabilimenti di grandi imprese internazionali).
- L'ammissibilità ai benefici è limitata alla micro e alla piccola impresa.
- Le misure sono chiaramente e rigidamente circoscritte a quartieri e aree urbane definite sulla base di criteri oggettivi stabiliti a livello nazionale.
- L'impatto geografico è limitato (ad oggi le ZFU in Francia interessano il 2,6% della popolazione nazionale).
- Le ZFU sono sottoposte a continuo monitoraggio delle autorità nazionali per assicurare la trasparenza del processo.

Le 100 ZFU vigenti hanno le seguenti **caratteristiche socioeconomiche, spaziali e demografiche**:

- Gli indicatori quantitativi<sup>1</sup> utilizzati per identificare e selezionare le zone: livello di disoccupazione almeno superiore alla media nazionale; prevalenza di popolazione giovane; forte incidenza di non diplomati; e basso contributo fiscale pro-capite.

---

<sup>1</sup> Disoccupazione di almeno il 25% superiore alla media nazionale, prevalenza di popolazione giovane (al di sotto di 25 anni) di almeno il 36%, forte incidenza di almeno quindicenni non diplomati del 29%, basso contributo fiscale pro-capite, nel 1997 fissato in 3.800 franchi.

- Area ben delimitata di almeno 8.500 abitanti (il limite era 10 mila sino al 2006). Dimensione demografica media: circa 18 mila abitanti. Le ZFU più grandi non superano i 30 mila. Alcune città medio-grandi hanno più ZFU, contigue e non (ad esempio XX a Marsiglia, per un totale di circa 50 mila abitanti). Gli accordi di programma che le istituiscono definiscono con altissimo livello di dettaglio l'area urbana interessata (particelle urbane, strade, talvolta finanche gli specifici numeri civici).



Mappa delle 100 ZFU in Francia

I **requisiti di ammissibilità** per le imprese beneficiarie sono:

- essere create o trasferite all'interno delle 100 ZFU entro il 31 dicembre 2011.
- rispondere alla definizione di piccola impresa ai sensi della 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;

- 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'impresе che non siano esse stesse PMI (?).
- sono esclusi i seguenti settori di attività: costruzioni automobili, navali, fabbricazione di materie tessili, siderurgia, trasporti su gomma delle merci.
- aiuto de minimis (vedere regolamento 69/2001): esonero anche alle imprese già presenti sullo territorio delle ZFU prima del 2004, per 36 mesi con un tetto massimo di contributo totale di 100.000euro; numero massimo di 50 dipendenti a tempo pieno alla data di creazione o trasferimento nella ZFU.
- almeno 1/3 degli occupati nella singola impresa beneficiaria devono essere residenti delle zone urbane sensibili (le ZUS(, cfr. punto 5) dell'agglomerato urbano.

I **benefici fiscali** consistono in cinque anni di **esonero totale** da oneri sociali, imposte sul reddito d'impresa (IRES e IRAP), tassa professionale e imposte sui fabbricati (ICI), per qualsiasi forma giuridica dell'impresa, commerciale, artigianale, società di capitali, liberi professionisti etc. Dal quinto anno in poi, il beneficio decresce ma non scompare che diversi anni dopo (tempo variabile secondo l'imposta oggetto di esonero).

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. Non sembrano partecipare al processo decisionale o gestionale le istituzioni regionali (i Dipartimenti).

La tabella che segue evidenzia il costo pubblico annuale delle esenzioni fiscali:

<i>Costi del dispositivo delle Zone Franche Urbane in Francia (mln €)</i>			
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
<b>esonero imposte sul reddito d'impresa</b>	100	130	170
<b>esonero imposizione forfetaria annuale</b>	3	5	n.d.
<b>esonero tassa professionale</b>	49	75	65
<b>esonero imposte sui fabbricati</b>	6	15	10
<b>esonero oneri</b>	246	270	285

<b>sociali esenzione oneri sociali per malattia e maternità</b>	2	n.d.	n.d.
<b>totale</b>	<b>406</b>	<b>495</b>	<b>530</b>

*n.d. = non  
disponibile*

*fonti: DGI (esenzione oneri fiscali), ACOSS, CCMSA, CANAM (esenzione oneri sociali)*

Due considerazioni appaiono evidenti: il costo per lo stato francese è rilevante, e aumenta significativamente ogni anno (soprattutto, per le esenzioni nelle voci “reddito d’impresa” e “oneri sociali”). Ciò potrebbe avvenire perché le imprese sono ammesse con un meccanismo a sportello e che dura da molti anni.

Dal 2006, il governo francese ha inoltre deciso di istituire un **programma di assistenza tecnica** per accompagnare i processi di sviluppo economico nelle ZFU per un valore di € 40 milioni per il 2006-2008. Il programma è condotto dalla Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) e dalla Caisse des dépôts et consignations (CDC).

**L’impatto e i risultati delle ZFU** sono generalmente 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.

Nel documento di presentazione delle nuove ZFU (28 novembre 2006), il *Ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité*, Catherine Vautrin, parla di risultati incoraggianti nei primi due dispositivi di ZFU.

- Circa 13 900 imprese hanno beneficiato dell’esenzione totale da oneri sociali dal momento della localizzazione in una delle 86 zone franche.
- L’esenzione dagli oneri sociali ha interessato 67 700 lavoratori per l’insieme delle ZFU.
- Nelle 44 ZFU di prima generazione (create nel 1996), il numero delle imprese è più che raddoppiato tra il 1999 e il 2004;
- Questa vitalità economica è ancora più marcata nelle 42 ZFU di seconda generazione (create nel 2003) dove, nel 2005, la crescita economica è stata cinque volte superiore a quella di altri territori.
- La maggior parte delle imprese installatesi nelle ZFU sono nuove imprese.

- Nel 2005 i lavoratori effettivi totali nelle ZFU sono aumentati di più di 5 000 unità nel 2005. L'effetto di questo aumento è maggiormente visibile nelle ZFU di seconda generazione.
- In alcuni comuni in difficoltà, al cui interno è localizzata una ZFU, la diminuzione della domanda di lavoro nel 2006 è significativa : 20 % a Clichy-sous-Bois e 13 % a Sarcelles
- Il tasso di disoccupazione medio delle ZFU è attualmente comparabile a quello medio delle ZUS. Resta comunque due volte superiore alla media nazionale, anche se, prima dell'installazione delle zone franche, era tre volte superiore.

I rapporti commissionati dal Governo e dalle autorità locali, che si sono succeduti dal 1998 ad oggi, forniscono valutazioni altalenanti.

Nella prima valutazione delle ZFU, commissionata dal Governo francese nel 1998 a Buguet<sup>2</sup>, emerge che l'impatto delle ZFU sulla disoccupazione non è stato sostanziale.

Le nuove unità locali registrano in molti casi un unico occupato e le aziende si avvalgono di manodopera ed esperienza esterne alla realtà locale. Da un punto di vista strettamente procedurale, infatti, lo strumento non permette di controllare l'accesso al lavoro della popolazione locale. La permanenza in loco delle nuove aziende allo scadere degli incentivi è poi tutta da dimostrare.

Buguet afferma che l'impatto sulla disoccupazione è molto limitato e il dispositivo risulta essere troppo oneroso per lo Stato: dalle sue stime (1998) risulta che ogni posto di lavoro è costato 27 000 dollari.

Howard Green, in *An Experiment in French Urban Policy: Evaluation and Reflection on the Implementation of the Zones Franches Urbaines*, sostiene che l'impatto, tra l'altro, delle ZFU sull'attrazione di nuove imprese va rallentando e questo grazie a due fattori esterni 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. A loro volta sono aumentati i valori delle rendite fondiari e saliti i costi di insediamento, che hanno portato ad un rallentamento del processo in atto.

Se valutiamo l'impatto delle ZFU in termini di opportunità sociali per i quartieri svantaggiati, va precisato che le aree a forte esclusione sociale ed economica non sempre sono state incluse nei perimetri delle ZFU: la zonizzazione è stata infatti esito di negoziazione politica.

---

<sup>2</sup> Buguet, B. (1998) *Evaluation du dispositif zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaines*, Inspection Générale des Affaires Sociales, Vol.1, December, Paris.  
Buguet, B. (1999) *Evaluation du dispositif zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaines*, Inspection Générale des Affaires Sociales, Volume 2, January, Paris.

Secondo un studio di Ernst and Young, 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 compreso tra i 33.753 e i 44.832 franchi.

In documenti ufficiali successivi, in particolare nel Rapporto al Parlamento del 2002<sup>3</sup>, a cinque anni dalla messa in atto dello strumento, il bilancio appare, invece, più soddisfacente.

Fonti diverse (Prefettura, INSEE e fonti locali) sostanzialmente convergono su questi due punti:

- il numero di unità di imprese impiantato nelle 38 zone franche dal 1997 al 2001 è significativamente aumentato

<b>Unità di imprese</b>	<b>Prefettura (al 31/12/2001)</b>	<b>INSEE (al 1/1/2001)</b>	<b>Senato (al 1/5/2001)</b>
<b>1997</b>	6.871	12.000	
<b>2001</b>	18.202	21.000	21.030

- il numero di occupati è quasi triplicato, con un saldo che converge all'incirca su 45.000 nuove unità (contro le previsioni di 100.000 nuovi posti di lavoro). Si tratta di contratti a tempo indeterminato per l'84% dei casi. La 'taglia' delle aziende è leggermente aumentata nei cinque anni presi in esame.

	<b>Fine 1997</b>	<b>Fine 1998</b>	<b>Fine 1999</b>	<b>Fine 2000</b>	<b>Fine 2001</b>
<b>Numero di lavoratori 'esonerati'</b>	28362	42635	50131	54706	63325

Fonte: dati ACOSS

Nel bilancio al 2005 i risultati positivi si rafforzano:

	<b>1 gen 1999</b>	<b>1 gen 2002</b>	<b>1 gen 2003</b>	<b>1 gen 2004</b>	<b>1 gen 2005</b>	<b>Tasso di evoluzione 04- 05 (in %)</b>
<b>ZFU di prima generazione</b>	170 00	245 00	235 00	250 00	257 00	2,8
<b>ZFU di seconda generazione</b>				120 00	131 00	9,2
<b>Totale ZFU</b>	170 00	245 00	235 00	370 00	388 00	4,8

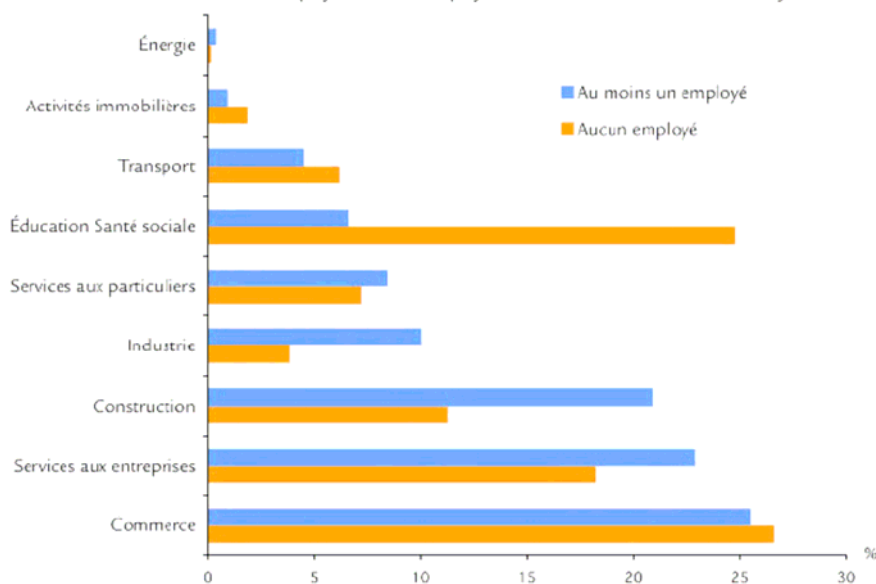
<sup>3</sup> Rapport au Parlement, Ministère delegue a la ville et a la renovation urbaine, Bilan des Zones Franches Urbaines 2002

Fonte: Sirène, INSEE

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, ma non c'è stato un impatto sostanziale sui tassi di disoccupazione delle zone beneficiarie, che restano particolarmente preoccupanti: più del doppio della media nazionale, fino al triplo e ancora in aumento in questi anni.

È significativo quello che si evince dal grafico seguente: una percentuale molto elevata delle imprese che si sono impiantate nelle ZFU non ha nessun dipendente a carico.

Répartition des établissements des ZFU employeurs et non employeurs selon le secteur d'activité en 2005



Source : répertoire Sirène 2005, Insee.

