

CIRCOLARE
26 giugno 2008, n.
1418

Zone franche urbane previste dall'articolo 1, commi 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'articolo 1, commi 561 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.
Circolare recante i contenuti e le modalita' di presentazione delle proposte progettuali delle amministrazioni comunali. *(GU n. 155 del 4-7-2008)*

Alle regioni e province autonome di
Trento e di Bolzano

Ai comuni

e, p.c. All'ANCI

Alla segreteria del CIPE

A. Obiettivi e base normativa delle ZFU.

Al fine di contrastare i fenomeni di esclusione sociale e favorire l'integrazione sociale e culturale delle popolazioni residenti in aree degradate identificate quali Zone Franche Urbane (ZFU), la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), all'art. 1, commi 340, e ss., nel testo modificato dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), istituisce nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico (MISE) un apposito Fondo con una dotazione di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Il Fondo e' destinato al finanziamento di incentivi ed agevolazioni fiscali e previdenziali a favore delle nuove attivita' economiche iniziate, a partire dal 1° gennaio 2008, dalle piccole e micro imprese nelle ZFU. Tali agevolazioni consistono: nell'esenzione dalle imposte sui redditi per 5 anni, nell'esenzione dall'IRAP, nell'esenzione dall'ICI e nell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali.

Nei limiti del «de minimis» le agevolazioni sono applicabili anche a favore delle piccole e micro imprese gia' operanti nelle ZFU, secondo le condizioni, i limiti e le modalita' di applicazione che saranno determinate con un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il comma 342 della legge finanziaria 2007 ha attribuito al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta del MISE, di concerto con il Ministro della solidarieta' sociale, il compito di provvedere alla definizione dei criteri per l'allocazione delle risorse e per l'individuazione delle Zone Franche Urbane sulla base di parametri socio-economici.

La legge finanziaria 2008, ai commi 561 e ss., ha introdotto sostanziali modifiche e integrazioni finalizzate a completare il quadro normativo e regolamentare necessario ad una efficace attuazione delle ZFU, recependo peraltro le indicazioni della Direzione generale concorrenza della Commissione europea (CE) emerse nel corso del processo di pre-notifica informale del dispositivo in sede europea.

Nella seduta del 30 gennaio 2008, con la delibera n. 5/2008 il CIPE ha recepito e approvato la proposta del MISE su «Criteri e indicatori per l'individuazione e la delimitazione delle zone franche urbane». Il 14 febbraio 2008, la Conferenza unificata ha espresso il proprio parere sulla delibera ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 281/1997. La delibera e' stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 131 del 6 giugno 2008.

Al punto 2. della delibera, il CIPE ha attribuito al Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (MISE-DPS) il compito di integrare quanto stabilito nella medesima, individuando gli elementi tecnici e procedurali per la preparazione e presentazione delle proposte progettuali delle ZFU.

La presente circolare risponde a tale finalita': riprendendo le decisioni e le procedure gia' tracciati dalla delibera CIPE, a seguire si articolano, nell'ordine:

gli adempimenti a carico delle amministrazioni comunali (titolari dei compiti di elaborazione delle proposte progettuali);

gli adempimenti a carico delle amministrazioni regionali (titolari dei compiti di raccolta delle proposte, della loro valutazione, prioritizzazione e trasmissione al MISE-DPS);

gli adempimenti a carico del MISE-DPS (titolare del compito di verifica di ammissibilita' delle ZFU, della trasmissione al CIPE della proposta di individuazione delle stesse, della notifica della misura presso la CE, e del monitoraggio e valutazione del dispositivo).

Si richiama, infine, l'attenzione sul fatto che l'efficacia della misura risulta peraltro subordinata all'approvazione della stessa da parte della Commissione europea, approvazione che potra' essere richiesta solo a seguito della concreta individuazione delle ZFU.

B. Contenuti e caratteristiche delle proposte progettuali.

I Comuni provvedono ad elaborare le proprie proposte progettuali tramite la predisposizione di uno specifico documento, che dovra' dettagliare:

l'esistenza dei requisiti di ammissibilita' del territorio comunale;

l'esistenza dei requisiti di ammissibilita' delle ZFU individuate e le modalita' della relativa perimetrazione;

il calcolo dell'indice di disagio socioeconomico (IDS);

i motivi sottesi all'individuazione delle ZFU proposte;

le modalita' di gestione del progetto;

eventuali ulteriori programmi e progetti di riqualificazione e potenziamento delle aree individuate.

Le proposte progettuali sono trasmesse alla Regione entro il termine da questa fissato per consentire gli adempimenti di cui al punto C.3. della presente circolare, o, in mancanza, entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione della citata delibera CIPE n. 5 del 30 gennaio 2008 (pertanto entro il 21 luglio 2008).

1. Requisiti di ammissibilita' del territorio comunale.

I Comuni proponenti valutano e specificano nelle proposte progettuali la sussistenza dei requisiti di ammissibilita' del proprio territorio, ovvero:

(i) una dimensione demografica minima di 25 mila abitanti (fonte da utilizzare: ISTAT popolazione residente, 2006);

(ii) un tasso di disoccupazione comunale superiore alla media nazionale nell'anno 2005. Per tale indicatore, si considera il valore corrispondente al sistema locale del lavoro che comprende il comune nel cui territorio ricade la ZFU (Fonte: ISTAT Indagine sulla forza lavoro 2005). Il tasso di disoccupazione nazionale, utilizzando la medesima fonte, e' pari al 7,9%.

2. Requisiti di ammissibilita' delle ZFU e modalita' di perimetrazione delle zone individuate.

I Comuni proponenti documentano nelle proposte progettuali la sussistenza dei requisiti di ammissibilita' delle aree individuate come possibili beneficiarie ZFU, comprovando con i necessari elementi informativi e analitici che le medesime soddisfino i seguenti criteri di ammissibilita':

(i) una dimensione demografica minima di 7.500 abitanti e massima di 30 mila abitanti (fonte: ISTAT, Censimento 2001);

(ii) una popolazione residente inferiore al 30% del totale della popolazione residente del comune (per garantire l'uniformita'

metodologica e temporale delle statistiche necessarie, la fonte da utilizzare per la popolazione residente e': ISTAT Censimento 2001). Nel caso in cui le amministrazioni comunali presentino piu' di una area o quartiere come beneficiari delle agevolazioni previste per le ZFU, la somma della popolazione residente nelle singole aree dovra' rispettare il medesimo criterio;

(iii) un tasso di disoccupazione superiore alla media comunale (fonte: Censimento 2001).

Secondo le caratteristiche socioeconomiche, demografiche e amministrative nelle diverse realta' locali, i Comuni definiscono l'unita' di riferimento per l'individuazione delle aree beneficiarie, che potra' essere la circoscrizione, il quartiere, o anche un'unita' urbana altrimenti circoscritta, che puo' essere contenuta in, o intersecare, piu' quartieri e/o circoscrizioni, ma comunque caratterizzata da continuita' territoriale e da una perimetrazione particolareggiata.

I Comuni definiscono le aree beneficiarie attraverso l'applicazione dei seguenti indirizzi:

Il perimetro della ZFU e' circoscritto aggregando singole sezioni di censimento tra loro contigue, in modo da permettere una precisa delimitazione dell'area, e assicurare la disponibilita', l'affidabilita' e l'uniformita' degli indicatori micro-territoriali per realizzare l'analisi socioeconomica e territoriale necessaria alla selezione.

La perimetrazione delle aree bersaglio e' identificata mediante l'elenco scritto delle direttrici stradali e degli altri elementi urbanistici o catastali che ne definiscono i margini. Tale individuazione deve comprendere, per ogni elemento di delimitazione, l'indicazione dei numeri civici corrispondenti al solo fronte stradale compreso entro i margini suddetti. La proposta progettuale contiene in allegato (in formato digitale «pdf» su cd-rom) la cartografia tecnica in scala 1:10.000 relativa all'area bersaglio, con chiara individuazione del perimetro esterno, dei confini delle singole sezioni censuarie in esso comprese, e delle denominazioni relative a ciascun indirizzo stradale ammissibile.

Compatibilmente con gli altri criteri gia' menzionati, qualora si intenda proporre piu' di un'area beneficiaria nel medesimo perimetro comunale, le distinte aree non siano tra loro contigue. Inoltre, ogni area dovra' essere oggetto di una distinta proposta progettuale.

3. Definizione dell'Indice di disagio socioeconomico (IDS)

La valutazione di ammissibilita' delle proposte progettuali avviene in base ad un indice di disagio socioeconomico (IDS) finalizzato a misurare il livello di esclusione sociale nelle aree candidate come ZFU.

I Comuni specificano nelle proposte progettuali l'IDS relativo all'area beneficiaria, procedendo alla misurazione a partire dai dati del Censimento 2001.

L'IDS e' ottenuto dalla combinazione di quattro indicatori di esclusione socioeconomica calcolati come media (ponderata per la popolazione residente) in ognuna delle sezioni censuarie che compongono l'area beneficiaria:

1. Tasso di disoccupazione, misurato con il rapporto tra la popolazione di 15 anni e piu' in cerca di occupazione, e le forze di lavoro nella stessa classe di eta' (DIS);

2. Tasso di occupazione, misurato con il rapporto tra la popolazione occupata con 15 anni e piu', ed il totale della popolazione della stessa classe di eta'. Individua le potenzialita' e le difficolta' del mercato del lavoro (OCC);

3. Tasso di concentrazione giovanile, misurato dal rapporto tra la popolazione residente di eta' inferiore a 24 anni sul totale della popolazione (GIOV);

4. Tasso di scolarizzazione, misurato con il rapporto tra la popolazione maggiore di 6 anni con almeno un diploma di scuola

secondaria, ed il totale della popolazione della stessa classe di eta' (SCOL).

L'indice risulta dalla media ponderata degli scostamenti dei valori dei quattro indicatori dai rispettivi valori medi nazionali secondo la formula:

$$\text{IDS nella zona (i)} = 0,40 * (\text{DIS}(i) - \text{DISNAZ}) + 0,30 * (\text{OCCNAZ} - \text{OCC}(i)) + 0,15 * (\text{GIOV}(i) - \text{GIOV NAZ}) + 0,15 * (\text{SCOLNAZ} - \text{SCOL}(i))$$

Le proposte progettuali forniscono i valori delle quattro componenti necessarie a misurare l'IDS nelle aree proposte come ZFU, individuando la numerazione esatta delle sezioni di censimento incluse in modo da consentire la verifica e il monitoraggio degli indicatori.

4. Le motivazioni della proposta progettuale

Le amministrazioni comunali procedono all'individuazione e alla perimetrazione delle ZFU sul proprio territorio, in considerazione degli indicatori socioeconomici e dei criteri indicati nelle sezioni che precedono. Il valore dell'IDS rappresentera' il fattore di valutazione per l'individuazione delle ZFU da ammettere a finanziamento nella fase di prima sperimentazione del dispositivo.

Gli elementi gia' descritti dovranno essere peraltro integrati, per favorire un'organica valutazione delle proposte progettuali, da ulteriori elementi informativi che qualifichino ulteriormente la validita' delle proposte stesse, in termini di lotta al disagio sociale e di promozione dello sviluppo economico e occupazionale dell'area.

Nello specifico, le amministrazioni comunali dovranno esplicitare in forma descrittiva i motivi sottesi alla individuazione dell'area urbana proposta come potenziale beneficiaria, evidenziandone le condizioni di disagio ed esclusione sociale da un lato e dall'altro le potenzialita' di sviluppo del tessuto economico-produttivo. La descrizione della scelta strategica potra' essere corredata da dati e informazioni disponibili che riguardino fenomeni e aspetti rilevanti quali, ad esempio, la diffusione di micro-criminalita', la disponibilita' e/o le carenze nei servizi pubblici, informazioni sulla popolazione immigrata, le caratteristiche del patrimonio immobiliare non residenziale o di aree non utilizzate e disponibili per l'insediamento di attivita' economiche.

6. Le modalita' di gestione del progetto

Come richiesto per i progetti urbani dalla delibera CIPE n. 166/2007 per l'attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013, le amministrazioni dovranno indicare gli impegni assunti per la gestione del progetto. Nello specifico, nell'impostare la proposta progettuale, le amministrazioni comunali con responsabilita' di coordinamento o attuazione dovranno definire i meccanismi istituzionali e di gestione operativa delle attivita' progettuali, anche attraverso l'assunzione di impegni finanziari pluriennali per garantire continuita' ed efficacia nelle diverse fasi del ciclo di progetto.

7. Eventuali ulteriori programmi di riqualificazione delle aree prescelte

Gli elementi analitici e informativi per l'ammissibilita', ricevibilita' e valutabilita' della proposta progettuale sono interamente individuati nelle sezioni che precedono.

Tuttavia, sarebbe opportuno che l'incentivazione di attivita' imprenditoriali all'interno dei perimetri individuati fosse funzionale a strategie di sviluppo o di pianificazione urbana di scala piu' ampia, che perseguano la riqualificazione complessiva delle aree pur assegnando loro una vocazione produttiva e/o commerciale. Il contestuale impegno delle amministrazioni comunali ad investire risorse locali o della politica regionale in infrastrutture e servizi pubblici in modo coerente con questi piani e queste strategie, puo' rappresentare un indicatore collaterale della qualita' e della credibilita' della proposta progettuale per la ZFU.

Con tale obiettivo, e' rimessa alla valutazione dei Comuni l'opportunita' di dettagliare:

l'indicazione delle fonti e della destinazione specifica di eventuali risorse di cofinanziamento regionale o comunale per ampliare l'impatto dell'intervento sulle realta' economiche e sociali nell'area beneficiaria, qualora queste siano pre-individuate con la regione di appartenenza gia' in fase di predisposizione della proposta progettuale;

gli investimenti pubblici e gli interventi gia' in corso nell'area beneficiaria, ed il loro stato di avanzamento;

le eventuali e specifiche misure di comunicazione e marketing territoriale, di animazione economica e sociale, e di dialogo e cooperazione con le realta' associative locali, previste per completare la strategia complessiva per lo sviluppo economico-produttivo e l'attrazione di imprese nell'area beneficiaria.

Per favorire una piu' agevole preparazione delle proposte da parte dei Comuni interessati, nell'allegato alla presente circolare e' individuato un indice-tipo per la redazione delle stesse.

C. Compiti e adempimenti delle Regioni

1. Individuazione dell'ufficio responsabile

Le Regioni provvedono a individuare con la necessaria tempestivita' la struttura responsabile per la conduzione delle attivita' istruttorie di competenza regionale, indicando l'ufficio incaricato per la ricezione delle proposte progettuali delle amministrazioni comunali. La suddetta determinazione e' tempestivamente diffusa attraverso i piu' idonei canali informativi.

2. Ricezione e verifica delle proposte progettuali dei comuni

Le strutture regionali raccoglieranno, in prima istanza, le proposte progettuali delle amministrazioni comunali comprese nel loro territorio e procederanno a valutarne:

(i) la rispondenza ai criteri demografici, dimensionali e socioeconomici esposti in precedenza;

(ii) la corretta misurazione e quantificazione dell'indice di disagio socioeconomico;

(iii) la coerenza e la compatibilita' con i programmi e le politiche di investimento nella medesima area;

(iv) l'opportunita' e modalita' di co-finanziamento per ampliare l'impatto dell'intervento sulle realta' economiche e sociali.

3. Valutazione delle proposte progettuali, elaborazione di una relazione tecnica, e trasmissione al MISE-DPS.

Entro e non oltre il termine di cui al successivo punto D.1., sulla base dell'istruttoria di cui al punto 2., le Regioni provvederanno a trasmettere al MISE-DPS una relazione tecnica che individui le proposte di ZFU di interesse prioritario, segnalando l'esito degli accertamenti tecnici realizzati dall'amministrazione regionale e motivando le scelte effettuate sulle ZFU prioritarie.

D. Compiti e adempimenti del MISE-DPS

1. Elaborazione della relazione tecnica al CIPE per l'individuazione delle ZFU

Entro sessanta giorni dalla pubblicazione della citata delibera CIPE n. 5/2008 (pertanto entro il 5 agosto 2008), in considerazione degli indicatori socioeconomici nonche' dei criteri menzionati in precedenza e della relazione di cui al punto C.3., il MISE-DPS procedera' all'istruttoria, da effettuare in collaborazione con le regioni, per l'individuazione delle ZFU da proporre al CIPE per l'ammissione a finanziamento.

Roma, 26 giugno 2008

di sviluppo e di coesione

Il capo dipartimento per le politiche
Sappino