

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Consiglio regionale della Sardegna

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 SETTEMBRE 1988

Istituzione di un regime di zona franca nel territorio della Regione autonoma della Sardegna

ONOREVOLI SENATORI. – La presente proposta di legge nazionale di iniziativa della Giunta regionale Sarda, è stata esaminata dalla 3^a Commissione consiliare permanente che, dopo approfondito dibattito, l'ha approvata a maggioranza con alcuni emendamenti.

Nella seduta del 22 luglio 1988, poi, il Consiglio regionale della Sardegna ha approvato, a larghissima maggioranza, il testo definitivo.

La proposta di legge per la «Istituzione di un regime di zona franca nel territorio della Regione autonoma della Sardegna» assume una particolare rilevanza nel contesto storico delle vicende autonomistiche isolane.

Con l'approvazione della presente proposta di legge, infatti, vengono a cadere tutti quegli ostacoli che, da troppo tempo, hanno impedito la realizzazione di istituti franchi nel territorio della Sardegna.

Fino ad ora, le politiche di sviluppo adottate

nell'Isola hanno prodotto risultati poco apprezzabili. I diversi tentativi fatti, dal dopoguerra ad oggi, ed in particolare a partire dagli anni sessanta, per far uscire la Sardegna dal tunnel della dipendenza e del sottosviluppo sono naufragati.

Le antiche e persistenti condizioni di debolezza economica della Sardegna si sono ulteriormente aggravate con il fallimento della politica dei poli di sviluppo e per la mancanza di una programmazione coerente nella gestione dell'intervento straordinario. Si è assistito, a momenti drammatici della storia del popolo sardo segnati dall'emigrazione, una vera e propria diaspora, frutto di una politica economica sbagliata anche nei campi dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato.

I vari piani di rinascita si sono dimostrati insufficienti ad assicurare sviluppo e a portare la Sardegna al livello delle regioni italiane ed

europee più progredite. Neppure al processo di industrializzazione, avvenuto negli ultimi 30 anni, si è accompagnato il necessario ed auspicato sviluppo.

La scarsa incisività delle politiche finora adottate nel perseguire la rinascita socio-economica della Sardegna ha posto e pone ancora oggi l'esigenza di ricercare nuovi strumenti di politica economica, anche alternativi a quelli tradizionali. Proprio nell'intento di individuare tali nuovi strumenti capaci di indirizzare e favorire lo sviluppo dell'Isola è stata presentata questa proposta di legge per l'istituzione di un regime di zona franca nel territorio della Sardegna.

Negli Stati di tutto il mondo si fa sempre più insistente il ricorso agli istituti franchi: sotto le diverse denominazioni di «città franche», «depositi franchi», «porti franchi», «punti franchi» e «zone franche» (a seconda delle esigenze e del tipo di legislazione vigente) ne sono stati istituiti circa seicento.

Questi istituti vengono finalizzati a risolvere non solo problemi economici, ma anche delicati problemi politici e sociali tanto in paesi poveri quanto in paesi ricchi.

Paradossalmente, in Sardegna, priva di istituti franchi, si è sviluppata una cultura sulla materia quale difficilmente si può riscontrare altrove. Una cultura che affonda le sue radici nel passato e che è segnata da pressanti istanze dei sardi per il riconoscimento di una autonomia doganale.

Questo avvenne in seguito alla applicazione delle tariffe del 1887, quando la cronica crisi economica della Sardegna precipitò ulteriormente. Nel 1896, ai parlamentari incaricati di elaborare la Relazione per l'inchiesta sulle condizioni economiche e della sicurezza pubblica in Sardegna (la cosiddetta Pais-Serra), i sardi proposero: la Sardegna «per un ventennio dovrebbe essere governata come una parte amministrativamente distinta dal Regno d'Italia». E chiesero anche una serie di riforme: in primo luogo «che la Sardegna diventi un porto franco del Mediterraneo, sopprimendo ogni dazio esterno di dogana (...) in modo che la Sardegna, indipendentemente da ogni trattato di commercio, possa esportare liberamente tutti i suoi prodotti e ricevere tutte le merci di qualsiasi provenienza».

Tali legittime richieste dei sardi rimasero, come molto spesso accadde e accade, lettera morta.

Circa 30 anni dopo ci fu un altro tentativo, anche questo vano, di fare di Cagliari un porto franco. Fu l'economista sardo Paolo Pili ad elaborare un progetto che voleva «far diventare il porto di Cagliari un grande porto di smistamento per il traffico mediterraneo e far sorgere lungo il canale industriale dello stesso porto una serie di stabilimenti per la produzione di almeno i semilavorati con lo sfruttamento delle materie prime di produzione isolana».

Due decenni più tardi, il problema degli istituti franchi tornò d'attualità, durante i lavori preparatori per la formulazione dello Statuto della Regione sarda. Se ne discusse ampiamente sia in seno alla Consulta sia, poi, nell'Assemblea costituente dove venne messo in discussione, e approvato, quello che sarebbe poi diventato l'articolo 12 dello Statuto sardo.

Fu un aspro dibattito che vedeva contrapposte due posizioni: da una parte i fautori della zona franca e dall'altra quelli dei punti franchi: prevalse la linea di un forte contenimento dell'autonomia regionale e fu un'altra occasione mancata. Dopo quasi trent'anni di sviluppo, a metà degli anni '70, ha ripreso vigore in Sardegna il dibattito sulla zona franca. Un interesse che è coinciso con i primi preoccupanti bagliori di una crisi economica di notevoli proporzioni, che stava per investire la Sardegna e il mondo intero.

Da tale rinnovato interesse sono scaturite diverse proposte di legge, presentate in varie assemblee legislative, sia al Consiglio regionale sia al Parlamento. Numerose sono state, inoltre, le indagini conoscitive e gli studi di fattibilità. Nonostante ciò non opera in Sardegna alcun istituto franco.

Ebbene oggi si è colmato questo ritardo con la concretizzazione di un provvedimento di legge e di un vasto patrimonio di conoscenza sugli istituti franchi.

Il Consiglio regionale ha, pertanto, a larghissima maggioranza affermato la validità di questo strumento di politica economica particolarmente duttile e che, in quanto tale, può essere piegato alle particolari necessità della nostra Isola.

Le principali caratteristiche degli istituti franchi, localizzati in tutti i continenti, vengono solitamente, e scolasticamente, raggruppati in tre distinte categorie.

Nella prima rientrano quegli istituti volti a favorire la facilitazione dei consumi: si cerca in questo modo di migliorare le condizioni di vita di determinate popolazioni nonché di incentivare i flussi turistici in quelle aree.

Nella seconda, invece, rientrano quegli istituti che mirano a incrementare lo sviluppo dei traffici e del commercio internazionale. A volte svolgono la funzione di transito e rispeditura delle merci; altre volte quella di sviluppo delle vendite e di scambi commerciali con il resto del mondo.

Nella terza, infine, rientrano quegli istituti che mirano a favorire l'insediamento e la permanente localizzazione di imprese in determinate zone: è, questo, un modo di incentivare lo sviluppo economico di regioni particolarmente depresse.

Ebbene, pare che dall'analisi comparata di questi istituti, documentata in numerosi studi, emerga un dato incontestabile: gli Stati che vi hanno fatto ricorso con un uso razionale e appropriato ne hanno tratto innumerevoli vantaggi tanto economici quanto sociali.

Si vuole solo ricordare, a titolo di esempio, Amburgo, Shannon e Linz per l'Europa, Singapore, Hong Kong e le Filippine per l'Asia.

Il lungo dibattito sviluppatosi fino ad oggi è servito a fugare tutti i dubbi e le perplessità sull'esistenza in Sardegna di particolari condizioni geografiche, economiche e sociali che rendono possibile e anzi necessario ricorrere all'istituto della zona franca quale efficace e collaudato strumento di politica economica.

S'intende una zona franca strutturata su una dimensione territoriale comprendente tutta la Sardegna e ispirata ai più moderni principi della dottrina. Una zona franca che possa svolgere tanto una funzione di propulsione per lo sviluppo socio-economico di tutta l'Isola quanto una funzione di sviluppo degli scambi internazionali.

La particolare posizione geografica della Sardegna permette, infatti, all'Isola di svolgere un ruolo di primo piano nel Mediterraneo. Ruolo che, del resto, è auspicato anche dalla

relazione all'inchiesta parlamentare sui fenomeni di criminalità in Sardegna. Nell'ultimo capitolo, l'onorevole Medici scriveva: «Il paese ha interesse a che la Sardegna conservi ed accresca, a vantaggio di tutta la comunità nazionale, il prezioso patrimonio che possiede, onde questa nostra grande isola, collocata nel cuore del Mediterraneo occidentale, possa diventare sia un ponte tra l'Europa e l'Africa, sia punto di incontro di scambi internazionali, togliendosi così, in via definitiva, dal suo secolare isolamento».

Può dunque delinearci, in Sardegna, una zona franca che esca da una semplice dimensione regionale per inquadrarsi in un più vasto disegno programmatico all'interno dello Stato e della Comunità europea. Una zona franca che, da strumento di propulsione per lo sviluppo socio-economico dell'Isola, si estenda a punto di riferimento degli scambi commerciali tra differenti realtà economiche quali, ad esempio, la CEE e i Paesi che gravitano nell'area del Comecon o, ancora, tra la CEE ed i mercati del Nord Africa e del Medio Oriente.

Tale impostazione, mentre da una parte toglierebbe l'Isola dalla marginalità fisica, economica e sociale in cui versa, dall'altra si presenterebbe come una interessante soluzione internazionale proprio nel momento in cui sembrano riprendere vigore certe mai sopite tendenze protezionistiche, vero flagello dell'economia mondiale.

L'Isola gode di una naturale posizione strategica e con i suoi numerosi porti si può facilmente attrezzare con le principali infrastrutture necessarie e diversificare i servizi tecnologici in funzione delle diverse finalità da perseguire.

Le forze politiche presenti nel Consiglio regionale sardo si sono rivelate più che mai convinte della necessità di sperimentare tutte le strade che possano non solo ipotizzare ma realizzare un reale progresso economico e sociale della Sardegna e quindi del popolo sardo, valutando la presente legge un'opera appassionata ed una idea generosa. Un progetto seguito da pressanti istanze dei sardi per il riconoscimento di una autonomia doganale cui hanno concorso ad elaborare tutte o quasi le stesse forze politiche impegnate in un lungo dibattito sviluppatosi fino ad oggi.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

MODIFICHE ED INTEGRAZIONI ALLO STATUTO SPECIALE PER LA SARDEGNA, APPROVATO CON LEGGE COSTITUZIONALE 26 FEBBRAIO 1948, N. 3, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI E INTEGRAZIONI

Art. 1.

1. L'articolo 12 dello Statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni ed integrazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 12. - Nel quadro di un'organica politica economica tendente a promuovere uno sviluppo autopropulsivo, il territorio della Regione sarda è posto fuori della linea doganale e costituisce zona franca, nei limiti del presente articolo, dei successivi articoli 12-bis, 12-ter e 12-quater, nonché della relativa legislazione di attuazione con riferimento a:

1) i diritti di confine: dazi doganali, sovrimeposte di confine, prelievi agricoli, restrizioni quantitative o qualsiasi tassa o misura di effetto equivalente;

2) le imposte dirette: Irpeg, Irpef, Ilor;

3) le imposte indirette: Iva, imposte di registro, Invim, imposte catastali, imposte ipotecarie, imposte di fabbricazione, imposte erariali di consumo.

L'esecuzione delle norme in materia doganale, la loro modifica ed integrazione ai fini della attuazione della presente legge nonché l'esercizio delle funzioni amministrative doganali, sono delegate dallo Stato alla Regione sarda.

È fatta salva la possibilità che, con legge statale e in conformità con la normativa comunitaria, vengano istituiti altri regimi di esenzione a favore delle imprese localizzate in Sardegna ed operanti nella movimentazione internazionale di merci e prodotti.

Il regime di zona franca, di cui ai commi precedenti, non esclude l'obbligo di conteggio e di dichiarazione dei diritti di confine e delle imposte dirette e indirette che vanno considerati come interamente riscossi dallo Stato, ai fini della determinazione delle entrate da assegnare alla Regione, ai sensi dell'articolo 8 del presente Statuto».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 12 dello Statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni ed integrazioni, sono inseriti i seguenti articoli:

«Art. 12-*bis*. - Possono agire in regime di esenzione dai diritti di confine, nel rispetto della normativa comunitaria, le imprese di distribuzione e di commercializzazione localizzate in Sardegna, per merci e prodotti importati.

Possono altresì agire in regime di esenzione dai diritti di confine, nel rispetto della normativa comunitaria sul perfezionamento attivo, le imprese di trasformazione localizzate in Sardegna, per merci e prodotti importati.

Possono agire in regime di esenzione dalle imposte dirette e indirette le imprese di trasformazione localizzate in Sardegna.

Tutti i tipi di imprese di cui ai commi precedenti, in armonia con il regime di zona franca, godono dell'esenzione dai diritti di confine per l'importazione di impianti, macchinari e attrezzature, fonti di energia e lubrificanti, purchè destinati all'attività produttiva, indipendentemente dalla ammissione o meno al regime di esenzione.

La Regione provvede inizialmente ed in seguito ogni triennio a certificare i nominativi delle imprese ammesse a operare in regime di esenzione nonchè ad indicare e qualificare le esenzioni concesse.

Art. 12-*ter*. - Con riferimento alla delega di cui al secondo comma dell'articolo 1, il Presidente della Giunta regionale può concedere, in deroga alle disposizioni doganali in vigore, la immissione nella zona franca, per il fabbisogno locale, in esenzione dai diritti di

confine, dalle imposte di fabbricazione e dalle imposte erariali di consumo, di prodotti di consumo necessari per il riequilibrio economico dei redditi locali, nonché di determinate quantità di merci prodotte da imprese operanti nell'area regionale e giudicate di particolare interesse in coerenza con gli obiettivi di sviluppo. Il beneficio di cui al presente articolo potrà essere concesso per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, termine prorogabile per motivate esigenze, per dazi doganali ed altre imposizioni fiscali interne.

Art. 12-*quater*. - Lo Stato, d'intesa con la Regione, provvede, ogni triennio, a determinare per ogni esercizio finanziario l'ammontare annuale complessivo delle esenzioni concedibili.

Le quote di esenzioni non concesse dalla Regione durante l'esercizio finanziario cui si riferiscono possono essere utilizzate negli anni successivi e sono cumulabili con le esenzioni di competenza degli esercizi finanziari successivi.

Lo Stato, d'intesa con la Regione, provvede a determinare per ogni esercizio finanziario i contingenti annui delle merci e prodotti immessi al consumo finale locale, ai sensi dell'articolo precedente».

TITOLO II

DISPOSIZIONI DI PROGRAMMAZIONE E DI ATTUAZIONE

Art. 3.

1. Le eventuali esenzioni da imposte dirette e indirette previste per l'intero territorio nazionale restano valide anche a favore delle imprese operanti nel territorio regionale e possono essere cumulate con le esenzioni di cui alla presente legge.

Art. 4.

1. Al fine di facilitare l'adeguamento degli organi finanziari dello Stato al regime di

esenzione di cui alla presente legge, la Regione comunica annualmente agli uffici finanziari dello Stato operanti nel territorio regionale la lista delle imprese ammesse al regime di esenzione, nonchè i tipi e gli ammontari delle esenzioni concesse.

Art. 5.

1. Il provvedimento in base al quale le singole imprese beneficiano di esenzioni ai sensi della presente legge può essere fatto valere da queste imprese nei confronti di tutti gli organi finanziari operanti nel territorio regionale mediante congruaggio in occasione di adempimenti fiscali, sulla base degli elenchi delle operazioni sulle merci e prodotti compiute durante l'esercizio finanziario cui le esenzioni si riferiscono.

2. Il provvedimento non può essere fatto valere ai sensi del comma 1, se non è accompagnato da una dichiarazione della Regione attestante gli ammontari delle esenzioni di cui le imprese sono assegnatarie.

Art. 6.

1. Le infrastrutture di ogni tipo, la cui costruzione si renda necessaria per il funzionamento della zona franca, sono dichiarate di pubblica utilità.

2. Le occupazioni e le espropriazioni all'uso necessarie sono effettuate secondo le vigenti norme in materia.

Art. 7.

1. Al funzionamento della zona franca provvede la Regione che, con propri provvedimenti:

a) sceglie le imprese ammesse a operare in regime di esenzione dalle imposte dirette e indirette;

b) determina i tipi e gli ammontari delle esenzioni dalle imposte dirette e indirette delle quali le imprese sono dichiarate beneficiarie;

c) determina le merci e i prodotti che, ai sensi dell'articolo 12-ter dello Statuto speciale

per la Sardegna, possono essere immessi al consumo finale locale esenti dai diritti di confine, dalle imposte di fabbricazione e dalle imposte erariali di consumo.

Art. 8.

1. La gestione della zona franca è affidata ad una Commissione speciale, denominata «Commissione per la gestione della zona franca», costituita da:

- a) il Presidente della Giunta regionale sarda: presidente;
- b) tre rappresentanti dell'Amministrazione regionale: consiglieri;
- c) tre rappresentanti dell'Amministrazione centrale: consiglieri;
- d) tre rappresentanti sindacali: consiglieri;
- e) tre rappresentanti degli imprenditori: consiglieri.

Art. 9.

1. Gli oneri, comunque derivanti, per l'istituzione e la gestione della zona franca sono a carico del bilancio dello Stato e vengono stabiliti d'intesa con la Regione.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio occorrenti per l'attuazione della presente legge.

3. Con riferimento a tali oneri, una apposita disposizione viene inserita annualmente nella legge finanziaria dello Stato, secondo l'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Art. 10.

1. Le norme regolamentari nelle materie delegate alla Regione ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto speciale per la Sardegna così come modificato dalla presente legge, saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle finanze, sentita la Regione, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della presente legge.

Art. 11.

1. All'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è aggiunto il seguente ultimo comma:

«Nel territorio della Regione sarda, costituito in zona franca, vige il sistema doganale ed il regime fiscale previsti dagli articoli 12, 12-*bis*, 12-*ter* e 12-*quater* dello Statuto speciale per la Sardegna approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e dalle leggi statali e regionali di attuazione e successive modificazioni».