

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA: XIV LEGISLATURA

PROPOSTA DI LEGGE NAZIONALE N. 22

presentato dal Consigliere regionale,
SANNA Giacomo - DESSÌ - MANINCHEDDA - PLANETTA - SOLINAS Christian

il 14 maggio 2013

Istituzione di un regime di zona franca fiscale e doganale integrale nel territorio della Regione autonoma della Sardegna

RELAZIONE DEL PROPONENTE

La presente proposta di legge statale di iniziativa del Consiglio regionale della Sardegna assume una particolare rilevanza nel contesto storico delle vicende autonomistiche isolane in particolare come una delle soluzioni nell'attualità della crisi internazionale, politica, economica e culturale che vede la Sardegna molto penalizzata e allo stesso tempo posta di fronte a relevantissime opportunità per il suo essere al centro del Mediterraneo occidentale e cerniera fra l'Europa e l'Africa.

La zona franca, o zona economica libera, o free zone, è un territorio definito e delimitato posto al di fuori della linea doganale dello Stato nel quale è localizzata.

All'interno della zona franca, e secondo le sue particolari caratteristiche, sono assenti o ridotte le tariffe doganali, applicati servizi reali, massicce defiscalizzazioni, deregolamentazioni contrattuali e contributive, particolari accordi sindacali, al fine di favorire imprese industriali, commerciali e di servizi, che facilitino lo sviluppo locale, spesso immettendo le merci prodotte al consumo per aumentare il livello di benessere delle popolazioni interessate ed incentivare il turismo.

La tipologia delle zone franche è variamente articolata per obiettivi, attori, dimensioni, specializzazioni. Sono diffuse in tutto il mondo, nei paesi ad economia sviluppata come negli USA, Giappone, Unione europea e in America latina, Asia ed Africa.

La globalizzazione e la continua caduta delle barriere doganali e dei vincoli alla libertà di commercio hanno, contrariamente a quanto si prevedesse, incentivato lo sviluppo delle zone franche in Cina, India, Vietnam, Indonesia, nelle Città Stato come Hong Kong o Singapore e nell'intero sud est asiatico sino all'Australia, dove sono i motori principali dello straordinario sviluppo dei paesi emergenti definiti come le tigri asiatiche.

Anche in tutta l'America del sud le zone franche sono divenute i principali fattori di progresso sia per l'emersione dal sottosviluppo di tanti suoi stati che l'hanno adottata, come il Messico e il Brasile, che con le sue zone franche è divenuto una grande potenza industriale emergente.

In previsione del completamento di una zona di libero scambio mediterranea, che avanza anno dopo anno con successivi accordi bilaterali con l'Unione europea in tutti i campi dell'economia, si sono moltiplicate le zone franche nella sponda sud del Mare Nostrum, dal Marocco, Algeria e Tunisia, all'Egitto, alla Turchia, Cipro e Israele.

Da prima delle grandi sollevazioni popolari e dei successivi e preoccupanti sviluppi conflittuali, che hanno spinto l'Europa ad un sostegno ancora più forte dei paesi arabi, dall'Egitto alla Tunisia ed al Marocco e all'intervento nella guerra libica, il Trattato italo-

libico prevedeva una grande zona franca in Libia con capitali e tecnologie prevalentemente italiane.

Se si supponesse che le zone franche siano strumenti esclusivi e caratteristici delle economie emergenti e variamente arretrate rispetto al cosiddetto primo mondo, Europa e Stati Uniti, si sbaglierebbe profondamente in quanto esistono diverse tipologie di zone franche, disegnate in funzione delle caratteristiche e necessità degli stati che le ospitano e del loro livello di sviluppo scientifico, tecnologico, di benessere e livello dei consumi, tutte indirizzate prevalentemente all'esportazione.

Negli Stati Uniti, paese trainante dell'economia mondiale, con tassi di sviluppo e di attrazione di capitali ed imprese da tutto il resto del mondo sempre in crescita, le zone franche presenti in tutti gli stati sono divenute strumenti qualificati per attrarre da tutto il mondo capitali e produzioni ad alto valore aggiunto e innovazione tecnologica, per meglio competere sui mercati mondiali. Le maggiori industrie europee creano nuovi stabilimenti nelle zone franche statunitensi e molte sono italiane. Le imprese che s'installano nelle rispettive zone franche divengono anche, e non secondariamente, fattori di competitività fra i diversi stati americani che se le contendono a forza di migliori incentivi reali, finanziari e soprattutto fiscali proposti, e gli stati nell'insieme aumentano la competitività globale degli Stati Uniti con il resto del mondo.

Le zone franche europee, da considerare al di fuori della linea doganale e fiscale comunitaria e perfettamente in regola con le norme economiche e fiscali europee, sono moltissime e, situate tradizionalmente nei dodici stati fondatori, si stanno moltiplicando nei paesi dell'est entrati nella Comunità dove si delocalizzano continuamente imprese di ogni tipo, provenienti dai dodici e da ogni parte del mondo.

La Romania, la Polonia, i Paesi baltici, le Repubbliche Ceca e Slovacca, la Bulgaria, Malta, Cipro, la Slovenia, la Croazia e la Serbia, si sono dotati di importanti zone franche che operano su tutti i livelli dell'economia, favorite dalla deregulation fiscale e dal minore costo della manodopera che attira gli investitori.

Le ragioni dell'incredibile sviluppo dell'economia irlandese e la capacità di superare la recente crisi finanziaria si devono alla conferma della validità della tipologia integrata col territorio e le necessità di sviluppo della popolazione degli istituti franchi realizzati nel secondo dopoguerra per la prima volta in Irlanda con la prima zona franca fiscale moderna, attorno all'aeroporto di Shannon.

Anche la Francia, oltre Bordeaux, ha esteso alla Corsica, anche se minimi, i diritti di zona franca fiscale e realizzato oltre cento zone franche urbane in tutto il territorio metropolitano, per rispondere a particolari crisi sociali in aree urbane e piccole città, in aggiunta alle tante aree industriali già presenti che si sono specializzate nell'elettronica ed informatica, nella cantieristica o nell'aerospaziale.

In Spagna sono presenti zone franche industriali, da Barcellona a Cadice e Vigo, e altre favorite dalle caratteristiche autonomie nazionali e dalla loro crescente sovranità legislativa, economica e fiscale.

Le Isole Canarie spagnole, al pari delle Azzorre portoghesi che sono isole franche specializzate nella finanza e nelle assicurazioni, sono una grande zona economica speciale, industriale e turistica e con importanti deroghe alla politica agricola comune europea con particolari positive ricadute sui trasporti, il turismo, la pesca e l'agricoltura.

La deroga alla Politica agricola comune (PAC) nelle Isole Canarie, in particolare, può essere un esempio per la Sardegna da percorrere per ottenere a beneficio del suo mondo agricolo e pastorale, per l'industria turistica e per i consumatori delle particolari deroghe alla PAC che abbattano i sovraccosti dell'insularità, salvino la pastorizia e l'ecosistema,

ridando vita alle campagne e ai paesi rurali che rischiano lo spopolamento.

In Germania la città libera d'Amburgo, il più grande dei tanti porti franchi tedeschi, è da sempre una zona franca enorme che opera per tutta l'Europa ed è uno dei motori dell'economia tedesca.

Pochi sanno che la parte più ricca d'Europa, il Benelux, deve questo positivo risultato all'avere come baricentro il "piccolo" Lussemburgo che è, al contrario, uno dei più grandi centri industriali, finanziari, bancari ed assicurativi mondiali, che opera come una zona franca finanziaria in questi campi, in deroga alle comuni norme europee del settore.

Recentissimamente il Governo inglese, oltre ai tanti porti e aeroporti franchi che sostengono la sua economia, ha istituito altre venti grandi zone franche industriali, attive nelle nuove tecnologie e nella ricerca, in tutto il Regno Unito senza escludere Londra, nella quale ha istituito zone franche, finanziarie ed assicurative.

La Russia sta perfezionando le sue zone franche europee e ne sta costruendo enormi sino alla Siberia ed all'Oceano pacifico, per far operare imprese europee, americane e giapponesi, in concorrenza con la Cina e l'India che alle loro zone franche debbono l'essere divenute, inizialmente, le manifatture del mondo e adesso produttrici in proprio per l'esportazione in concorrenza con l'occidente sviluppato.

Attorno si sviluppano le grandi zone franche ucraine e bielorusse, così come nelle repubbliche ex sovietiche sino alla Turchia.

Proprio per merito delle sue zone franche la Turchia presenta un altissimo tasso di sviluppo ed incremento del proprio PIL, superiore a quello europeo.

Lo Stato italiano è, a ragione del suo particolare processo d'unità politica e territoriale, per il suo fisiologico centralismo, quello che in Europa utilizza di meno gli istituti franchi e non è un caso se le zone franche previste negli Statuti speciali della Sardegna e della Valle d'Aosta, rispettivamente negli articoli 12 e 14, non sono ancora una realtà.

Storicamente potrebbero riconoscersi le profonde motivazioni di una strutturale avversione verso le zone franche come derivate dal processo d'unificazione centralista portato avanti dalla monarchia, rafforzato dal fascismo e proseguito nel secondo dopoguerra solo mascherato nella Repubblica delle cosiddette autonomie, che ha visto inizialmente l'abolizione dei tanti, vari e ben distinti istituti franchi presenti nella penisola e nelle isole fin dal medioevo come la città franca, il porto franco, il deposito franco, la zona franca e il punto franco.

L'unificazione perseguita a beneficio del Piemonte e del nord industrializzato, che doveva avvantaggiarsi da una politica protezionista a spese del resto della penisola e delle isole, abolì annettendo città, territori e stati italiani, le franchigie doganali e fiscali che erano tantissime, con caratteristiche e forme diverse, per ragioni storiche e per le differenti legislazioni e politiche, economiche e fiscali dei singoli stati preunitari.

Per comprendere il perché in Sardegna, a differenza che in altre regioni, sia sempre stata presente una forte rivendicazione politica autonomistica di autodeterminazione e federalismo con al suo interno caratterizzanti e speciali richieste di differenziazione rispetto al continente di autonome politiche doganali e fiscali, concentrate nella bicentenaria richiesta di zona franca generalizzata per l'intera Isola, è utile ricordare il ruolo della Sardegna nel complesso percorso della costruzione dello Stato unitario italiano ed il perché paradossalmente, in Sardegna, privata di istituti franchi, si sia sviluppata una cultura sulla materia quale difficilmente si può riscontrare altrove. Una cultura che affonda le sue radici nel passato, ma che è volta al futuro, segnata da pressanti istanze dei sardi per il riconoscimento di un'autonomia speciale politica,

doganale e fiscale.

Questo avvenne a seguito di un'inversione del percorso iniziato con la "Fusione perfetta" del 1847 voluta dalle classi dirigenti dell'epoca abilmente pilotate dai piemontesi, intermediarie dei poteri esterni e prevalentemente cittadine e di Cagliari in particolare, emporio e testa di ponte del colonialismo, spesso ancora d'origine borghese e nobile iberica o di recente immigrazione piemontese e soprattutto del Capo di sotto, che speravano nella migliore delle ipotesi, con questo mezzo, di migliorare le condizioni dell'Isola ed avvicinarla all'Europa.

Allora non mancarono i contrari e soprattutto coloro che vollero con forza la fusione si pentirono amaramente solo pochi anni dopo, dichiarando pubblicamente di aver commesso un grande errore a fronte del comportamento dei regnanti e dei governi piemontesi che trattarono la Sardegna come una colonia fastidiosa, cercando di cederla ora agli inglesi ed ora ai francesi, attenti solo ai loro disegni di espansione continentale del Regno e sfruttandola sempre al massimo, in forza anche della cancellazione "degli antichi privilegi" e del protezionismo fiscale e doganale continentale.

Con la fusione il Regno di Sardegna aveva perduto, all'inizio del Risorgimento e ben prima di tante regioni italiane, gli antichi diritti politici, doganali e fiscali, tipici della sua statualità originaria che permettevano, pur all'interno di una subalternità coloniale, una differenziata politica economica e fiscale rispetto agli stati sabaudi della terraferma, divenendo vittima del protezionismo e del colonialismo piemontese prima ed italiano che in seguito caratterizzò gran parte dei trascorsi due ultimi secoli di vita sarda.

Subito dopo la fusione del 1847 si sviluppò in Sardegna una richiesta corale del ristabilimento dell'antica autonomia isolana che permetteva, fra l'altro, la libera esportazione del vino, dell'olio, del grano, del bestiame e la distillazione del vino che, essendo stata vietata, aveva fatto cadere l'Isola in una crisi senza precedenti.

Una delle prime voci che proposero per la Sardegna una zona franca e in qualche modo un ripristino delle antiche libertà fiscali e di commercio fu quella del Generale Alberto La Marmora che lanciò l'idea di Cagliari grande porto franco aperto al Mediterraneo e all'Europa per supplire ad una crisi economica galoppante derivante dalla dipendenza e dalla rapina coloniale piemontese sempre più rapace e distruttiva dello stesso ecosistema sardo.

La tariffa imposta nel 1887 e le guerre doganali, soprattutto con la Francia, resero impossibili le esportazioni e obbligarono all'acquisto di importazioni solo dal continente italiano a prezzi maggiorati rispetto a quelli europei, aggravando a dismisura la già pesante crisi economica della Sardegna ed il suo sottosviluppo, accrescendo le proteste e le rivendicazioni di un'autonomia doganale.

Alla Commissione d'inchiesta Pais-Serra venne indirizzata nel 1896 una richiesta articolata di riforme che auspicava "la Sardegna per vent'anni governata come una parte amministrativamente distinta dal Regno d'Italia, porto franco del Mediterraneo, sopprimendo ogni dazio esterno di dogana, in modo che potesse indipendentemente da ogni trattato di commercio, 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.

La proposta, infatti, non ebbe alcun seguito, ma da allora s'iniziò a progettare la colonna portante della rivendicazione autonomistica in campo economico con evidenti risvolti politici che vennero esplicitati prima della Grande guerra dal Movimento antiprotezionista animato da Attilio Deffenu e dalla sua rivista "Sardegna".

Solamente dopo la prima guerra mondiale, con l'emergere dell'autonomismo dei reduci della Brigata Sassari e del primo sardismo, si fece un timido, ma fallito tentativo di ripristino degli antichi istituti franchi attraverso l'idea dei porti franchi che venne poi meglio definito dai sardisti nel primo e secondo dopoguerra.

Egidio Pilia, pubblicò nel 1920 l'opuscolo "L'Autonomia sarda, basi, limiti e forme" che rappresenta la prima valida proposta di corpo giuridicamente concreto ed organico di autonomia sarda collegandola indissolubilmente col successivo "L'Autonomia doganale" del 1921 alla tradizionale richiesta di istituti franchi per la Sardegna.

Circa trent'anni dopo l'inchiesta Pais-Serra ci fu un altro tentativo, anche questo vano, di fare di Cagliari un porto franco. Fu l'economista 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".

La proposta venne trasformata nella legge del 1928 ed in tale occasione, assieme ad altri quattordici porti italiani, il Porto franco di Cagliari venne autorizzato ad applicare per trent'anni franchigie parziali o totali.

La proposta di Paolo Pili, pensata e progettata per la realtà sarda, proprio per essere stata estesa ad altri quattordici porti italiani non ebbe anche per Cagliari nessuna applicazione.

Due decenni più tardi, caduti il fascismo e la monarchia, il problema degli istituti franchi tornò d'attualità durante i lavori preparatori per la formulazione dello Statuto della Regione sarda. Se ne discusse ampiamente in seno alla Consulta autonomistica e successivamente nell'Assemblea costituente.

Fu un aspro dibattito che vedeva contrapposte due posizioni: da una parte i fautori sardisti della zona franca e dall'altra i contrari e i sostenitori dei punti franchi: prevalse la linea di un forte contenimento dell'autonomia regionale concessa tuttavia da Roma a mala voglia e, nell'ultimo giorno utile della Costituente, con la soluzione riduttiva dei punti franchi per la Sardegna adottata nella Costituente e da realizzare non subito, ma previsti in un indefinito futuro nell'articolo 12 dello Statuto.

Dopo quasi trent'anni dalla nascita dell'autonomia, a metà degli anni '70, a fronte di un'emigrazione biblica e di un disastro economico senza precedenti, riprese vigore in Sardegna il dibattito sulla zona franca e fu un interesse che coincise con i primi preoccupanti bagliori di un'ulteriore crisi economica di notevoli proporzioni che avrebbe investito drammaticamente la Sardegna senza soluzione di continuità sino ai giorni nostri.

Da tale rinnovato interesse scaturirono diverse proposte di legge, presentate sia nel Consiglio regionale che nel Parlamento. Numerose sono state, inoltre, le indagini conoscitive e gli studi di fattibilità.

Sotto la spinta sardista, la Commissione finanze, bilancio, demanio, credito e risparmio, con un rappresentante del Consiglio di Presidenza, effettuò dal 9 al 21 gennaio 1983, all'interno di un'indagine conoscitiva sulle zone franche, un viaggio di studio in Estremo oriente.

Le considerazioni della Commissione, lette col senno di oggi, stupiscono per la serietà, profondità di valutazione e per i migliori suggerimenti politici utili per attuare anche in Sardegna la zona franca.

Uno è da ricordare sopra tutti perché, se perseguito da subito, avrebbe probabilmente accelerato almeno il processo di attuazione dell'articolo 12 dello Statuto speciale come

soluzione parziale, ma realista e positiva, suggerendo a Costituzione vigente di non puntare esclusivamente su proposte di legge da presentare al Parlamento, ma di agire, come avvenne positivamente in seguito attraverso un confronto nella Commissione paritetica Stato-Regione per le norme d'attuazione dello Statuto speciale della Sardegna, per ottenere la zona franca con le norme d'attuazione dell'articolo 12 dello Statuto speciale. Cosa che, come vedremo, avvenne positivamente solo in seguito.

La questione dell'effettiva realizzazione dei punti franchi e del loro superamento attraverso una zona franca integrale, soprattutto fiscale, venne affrontata nel decennio successivo con alti e bassi d'interesse e vennero presentate altre proposte di legge nel Parlamento e nel Consiglio regionale. Infine, sostenuta soprattutto dall'impegno del Gruppo sardista e del Presidente della Giunta regionale, Mario Melis, venne proposta al Consiglio regionale una legge nazionale di iniziativa del Consiglio regionale per l'istituzione della zona franca estesa a tutto il territorio della Sardegna, che il Consiglio regionale approvò nella seduta del 22 luglio 1988 e inviò al Parlamento ove decadde per fine legislatura.

Solamente dopo l'ultima mobilitazione alla fine degli anni '90 e sotto la pressione di un rinnovato Comitato per la zona franca si ottennero i primi risultati concreti seguendo non più la via delle proposte di legge, bensì quella della richiesta di emanazione di specifiche norme d'attuazione dell'articolo 12 dello Statuto per la Sardegna che il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo, con il decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 75, emanò istituendo le zone franche nei porti di Cagliari, Olbia, Oristano, Porto Torres, Portovesme ed Arbatax e prescrivendo la loro ampiezza comprendente aree industriali ad essi funzionalmente collegate e collegabili.

Il decreto prescriveva anche che la delimitazione territoriale delle zone franche e la determinazione di ogni altra disposizione necessaria per la loro operatività venisse effettuata, su proposta della Regione, con separati decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Purtroppo sino ad ora nessuna Giunta ha ottemperato a questa prescrizione e le zone franche sono inoperanti.

Successivamente con l'intesa istituzionale di programma del 21 aprile 1999 tra il Governo e la Giunta regionale è stato stabilito il perfezionamento del sistema di istituti franchi con la creazione di una zona franca fiscale per tutta la Sardegna finalizzata all'abbattimento dei costi dei fattori produttivi.

Con quest'ultimo atto, veniva superata l'ottocentesca definizione di zona franca doganale indicando per la Sardegna l'importanza decisiva della leva fiscale nel disegnarla, posto che le barriere doganali erano cadute da tempo a livelli ormai minimi dopo le trattative mondiali nel WTO e accordi bilaterali per la libertà di commercio di beni e servizi.

Proseguendo sulla via della realizzazione dell'articolo 12 dello Statuto sardo e attraverso le norme d'attuazione dello Statuto, ancora dopo, il 7 giugno 2001, col decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sono state dettate ulteriori disposizioni per l'operatività della zona franca di Cagliari, autorizzando qualsiasi attività di natura industriale, commerciale o di prestazione di servizi, che sono tuttora ancora non attuate.

La società Sardinia free zone, prevista dal decreto del 2001 come soggetto attuatore, è rimasta sorprendentemente inattiva, sia sul piano delle attività previste nel suo statuto ed indispensabili per l'operatività effettiva della zona franca quanto al fine dell'allargamento, più volte annunciato e mai attuato, della compagine sociale ad altri soggetti privati e pubblici quali la Regione e la Camera di commercio per cui, nella presente legge, se ne stabilisce il superamento e la costituzione di una authority che gestisca complessivamente la zona franca della Sardegna e le sue articolazioni.

Ed è appunto basandosi sull'esperienza autonomistica accumulata e a fronte dell'evoluzione dell'applicazione della fiscalità di vantaggio nel mondo, coniugate col presupposto dell'inscindibilità dell'extraterritorialità dell'intera Sardegna rispetto alla linea doganale europea che eviterebbe anacronistiche recinzioni e muri in una società aperta quale quella sarda, che si propone una zona franca fiscale e doganale integrale per la Sardegna.

Con la modulazione delle defiscalizzazioni i vantaggi di una nostra specifica zona franca verranno condivisi con il manifatturiero, importanti settori economici quali l'agroindustria, il turismo ed i servizi anche nelle aree urbane, rendendo partecipi, soprattutto, quelle situate all'interno. La presente proposta di legge si colloca nel solco della tradizione, ma decisamente in linea con le più attuali norme ed esperienze internazionali sulle zone franche.

La concorrenza globale fra le zone franche, così vivace nell'area mediterranea ed alla quale la zona franca sarda non intende sottrarsi, pur giocata principalmente ai corni opposti delle loro tipologie, dipendenti sia dalla loro operatività nei paesi meno sviluppati oppure in quelli sviluppati e rispettivamente dai più bassi costi del lavoro e dalla più sviluppata conoscenza tecnologica, in ambedue i casi è fortemente e decisamente influenzata dalla variabilità al ribasso dei costi fiscali e sociali, spesso vicini allo zero, e dagli incentivi economici ed in servizi reali elargiti quanto basta per abbattere i costi di produzione e massimizzare il profitto.

Per questo l'obiettivo di un federalismo fiscale concreto e disegnato per la Sardegna ed i suoi bisogni si avvicina molto con la realizzazione di una grande zona franca fiscale oltreché doganale estesa a tutta l'Isola con l'obiettivo primario di aumentare il PIL, le esportazioni ed il benessere del popolo sardo.

Le misure previste con la modifica degli articoli 10 e 12 dello Statuto speciale per la Sardegna consentono l'attuazione di una zona franca integrale in tutta la Sardegna, in un mix operativo di aree a vocazione industriale, agroindustriale, turistica e nella ricerca e cultura, comprendente aree franche urbane e un'immissione al consumo di contingenti di prodotti energetici e di merci; ciò rappresenta una prospettiva di sviluppo e di apertura della nostra economia ai mercati internazionali, basata sull'attrazione di capitali ed imprese esterne alla Sardegna, di opportunità per l'imprenditoria locale, occupazione e sostegno concreto ai consumi della popolazione.

Segnano una decisa opportunità per l'emancipazione dall'assistenzialismo e dalla rapina di risorse pubbliche messe in opera nell'ultimo mezzo secolo da imprenditori e faccendieri che, pur coscienti delle diseconomie strutturali della Sardegna a causa anche della sua particolare insularità, hanno intrapreso con l'unico scopo di tirare a campare sino all'esaurimento dei finanziamenti pubblici, drenandone gran parte fuori dall'Isola e chiudendo i cancelli all'esaurimento delle risorse finanziarie e lasciando dietro di sé ruderi industriali, inquinamento, disoccupazione e disperazione.

Con la zona franca in Sardegna, non gli avventurieri, ma i veri imprenditori ed anche molti sardi, potrebbero investire e rischiare il proprio con la prospettiva di un giusto profitto e di sviluppo, invece di investire e delocalizzare in zone franche lontane dall'Italia e, a volte, anche molto pericolose.

Si realizzerebbe, in particolare per una Regione in gravissima crisi qual è la Sardegna, un'opportunità per l'imprenditoria isolana e locale, la fine di una discriminazione storica ed un'occasione per la creazione di nuovi posti di lavoro, usufruendo in piccola, ma pur significativa parte, delle franchigie doganali e, in maggior misura, di quelle contributive e soprattutto della fiscalità di vantaggio tipica delle zone franche moderne presenti in tutta Europa che hanno contribuito a risolvere con successo gravi problemi di

sottosviluppo o riconversione industriale come ad esempio nel Galles ed in Irlanda.

Tale impostazione, mentre da una parte toglie l'Isola dalla marginalità fisica, economica e sociale in cui versa, dall'altra si presenta come un'interessante soluzione internazionale proprio nel momento in cui sembrano riprendere vigore certe mai sopite tendenze protezionistiche, mortali per le aree periferiche e le isole, vero flagello dell'economia mondiale.

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

Fatte salve le opportunità consentite dall'applicazione delle norme d'attuazione dell'articolo 12 dello Statuto sardo vigenti e di altre future che venissero ritenute necessarie ed utili, la presente proposta di legge vuol essere una cornice generale nella quale inscrivere con chiarezza la volontà popolare espressa in tante forme, tesa a realizzare in Sardegna una zona franca integrale fiscale e doganale senza discriminazioni territoriali e d'altro tipo e che offra le medesime opportunità per tutti i sardi. Le forze politiche presenti nel Consiglio regionale della Sardegna si possono rivelare più che mai convinte della necessità di attuare, anche percorrendone di nuove, tutte le strade che possano non solo ipotizzare, ma costruire un reale progresso economico e sociale della Sardegna e della nazione sarda, valutando positivamente la presente legge come un'opera appassionata e un'idea generosa di progresso nell'autogoverno e con maggiore sovranità perché una nuova stagione politica favorevole si apra per la Sardegna auspicando come indispensabile la presenza di una nuova e diffusa coscienza autonomistica tesa alla sovranità che nella società sarda faccia della zona franca il perno socio economico di un progetto di nuova autonomia speciale adatto ai nuovi tempi della globalizzazione e dell'Europa unita.

TESTO DEL PROPONENTE

Capo I

Modifiche ed integrazioni alla
legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e
successive modifiche ed integrazioni

Art. 1

Modifiche all'articolo 10 dello Statuto speciale
per la Sardegna

1. L'articolo 10 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e successive modifiche ed integrazioni è sostituito dal seguente:

"Art. 10

1. La Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola, può disporre, esenzioni e agevolazioni fiscali per le imprese, sgravi di imposte sui profitti e salari."

Art. 2

Modifiche all'articolo 12 dello Statuto speciale per la Sardegna e disposizioni relative ad altri regimi di esenzione

1. L'articolo 12 della legge costituzionale n. 3 del 1948, è sostituito dal seguente:

"Art. 12

Nel quadro di una organizzazione politico-economica tendente a promuovere lo sviluppo autopropulsivo dell'Isola e la compensare le diseconomie geografiche dovute all'insularità ed alla grande distanza dal continente, secondo il principio di continuità geografica, coesione sociale e autogoverno dell'economia, con il concorso dell'Unione europea e dello Stato, il territorio della Regione autonoma della Sardegna è posto fuori della linea doganale dello Stato e costituisce zona franca, nei limiti del presente articolo, dei novellati articoli 12 bis, 12 ter e 12 quater, nonché della relativa legislazione di attuazione con riferimento a:

- a) i diritti di confine: dazi doganali, sovrimposte di confine, prelievi agricoli, restrizioni quantitative o qualsiasi tassa o misura di effetto equivalente;
- b) le imposte dirette: IRES, IRE e addizionale regionale all'IRE, addizionale comunale all'IRE, IRAP ed altre eventuali imposte statali, regionali e locali;
- c) le imposte indirette: IVA, imposte di registro, imposte catastali, imposte ipotecarie, imposte di fabbricazione, imposte erariali di consumo ed altre eventuali imposte statali, regionali e locali.

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

2. È fatta salva la possibilità che, con legge regionale e in conformità con la normativa comunitaria, vengano istituiti anche altri regimi di esenzione a favore delle imprese localizzate in Sardegna ed operanti in regime di zona franca nella produzione industriale e artigianale, nella ricerca scientifica, nella

manipolazione, trasformazione e commercializzazione di merci, nell'agroindustria e allevamento, nell'immobiliare, nel turismo, nei servizi anche bancari, finanziari ed assicurativi, di produzione trasporto e distribuzione d'energia, nei giochi, nella cultura e intrattenimenti, nella movimentazione anche internazionale di persone, merci e prodotti, comprendendo, e definito per tempo e quantità e sentite le parti sociali, l'esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente che verranno accreditati figurativamente senza oneri per i lavoratori.

3. I prodotti energetici e di modifica tecnologica e manutenzione per i trasporti aerei e navali da e per la Sardegna e le sue isole, compreso il cabotaggio sono totalmente defiscalizzati.

4. Le funzioni statali in materia di giochi di abilità, concorsi pronostici e scommesse, ivi comprese quelle inerenti alla gestione delle relative entrate, attribuite all'Agenzia delle entrate, sono delegate alla Regione.

5. Le imprese industriali che opereranno nella produzione, manipolazione, trasformazione, commercializzazione di merci, nell'ITC, nella comunicazione ed informazione, nella ricerca scientifica e nei servizi, sviluppano le loro attività anche in altre aree all'uopo dedicate in analogia con quelle già destinate a tali fini e istituite col decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 75 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Sardegna concernenti l'istituzione di zone franche), e successive modifiche.

6. Le piccole e micro imprese anche artigiane, operanti in aree urbane, godono dei benefici previsti dalla presente legge e dagli altri stabiliti per le zone franche urbane determinate e regolate dalla Regione con apposite norme anche a integrazione di altre simili provvidenze statali.

7. La Regione, nel rispetto della normativa comunitaria e in attuazione dell'autonomia finanziaria, in armonia con l'articolo 119 della

Costituzione repubblicana, con legge approvata dal Consiglio regionale della Sardegna con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, definisce il regime delle sue entrate fiscali, istituendo tributi propri e adottando quelli statali vigenti, tutti facenti capo nel territorio regionale esclusivamente all'Agenzia regionale per le entrate e alla Tesoreria unica regionale istituite con legge regionale.

8. Per ciascun tributo sono definite caratteristiche generali, modalità di riscossione, soggetti obbligati ed esentati e relative misure.

9. In attesa della legge regionale di cui ai commi 7 e 8, la potestà sull'accertamento e riscossione di tutte le imposte vigenti istituite con legge dello Stato è attribuita alla competenza della Regione.

10. Alla Regione sono attribuite, per la parte di competenza territoriale, le entrate fiscali derivanti da attività svolte in Sardegna soggette ad imposta, da imprese anche non aventi sede legale e fiscale nell'Isola. Alla Regione sono, inoltre, attribuite le imposte relative alla fruizione di beni dislocati nel territorio e quelle sulle produzioni locali.

11. Entro sei mesi dall'approvazione della presente legge, d'intesa fra Regione e Stato è definita la quota degli introiti fiscali percepiti nel territorio regionale da trasferire allo Stato a titolo di partecipazione alle spese di competenza dello Stato.

12. 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 denominazione delle entrate da assegnare alla Regione.

Art. 3

Integrazioni all'articolo 12 dello Statuto

speciale per la Sardegna

1. Dopo l'articolo 12 della legge costituzionale n. 3 del 1948, sono inseriti i seguenti:

"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. Tutti i tipi di imprese di cui ai commi primo e secondo, in armonia con il regime di zona franca, godono dell'esenzione dai diritti di confine per l'importazione di impianti, macchinari e attrezzature, software, fonti di energia e lubrificanti, purché 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 nonché ad indicare e qualificare le esenzioni concesse.

"Art. 12 ter

Con riferimento alla delega di cui all'articolo 1, comma secondo, il Presidente della Regione 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 e/o commercializzate da imprese con sede sociale e operanti nell'area regionale, giudicate di particolare interesse in coerenza con gli obiettivi di sviluppo anche turistico. Il beneficio di cui al presente articolo può essere concesso per un periodo di dieci anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, termine prorogabile per motivate esigenze, per dazi doganali ed altre imposizioni fiscali.

Art. 12 quater.

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.

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 12 ter.".

Capo II

Disposizioni di programmazione e di attuazione

Art. 4

Validità delle esenzioni

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

Art. 5

Ammissione al regime di esenzione

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, nonché i tipi e l'ammontare delle esenzioni concesse.

Art. 6

Dichiarazione dell'ammontare delle esenzioni

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 conguaglio 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 l'ammontare delle esenzioni di cui le imprese sono assegnatarie.

Art. 7

Dichiarazione di pubblica utilità

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'uopo necessarie sono effettuate secondo le vigenti norme in materia.

Art. 8

Funzionamento della zona franca

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

a) indica gli ambiti economici non ammessi e le imprese ammesse ad operare in regime di esenzione dalle imposte dirette ed 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 del novellato 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. 9

Gestione della zona franca

1. La gestione della zona franca è affidata ad una società denominata Sardegna Zona Franca/Sardinia Free Zone/Sardigna Logu Francu nella quale la Regione, conservandone il potere di indirizzo, posseda non meno del 51 per cento del capitale sociale astenendosi da un'amministrazione diretta, determinandone le caratteristiche e la missione sociale con un'apposita legge regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 10

Oneri

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, un'apposita disposizione viene inserita annualmente nella legge finanziaria dello Stato, secondo le correnti disposizioni di legge in proposito.

Art. 11

Norme regolamentari

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, sono emanate con decreto del Presidente della Regione, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della presente legge.

Art. 12
Integrazioni al decreto del Presidente della
Repubblica n. 43 del 1973

1. All'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), è aggiunto in fine, il seguente comma:
"Nel territorio della Regione autonoma della Sardegna costituito in zona franca vige il sistema doganale ed il regime fiscale previsti dagli articoli 12, 12 bis, 12 ter e 12 quater della legge costituzionale n. 3 del 1948, e dalle leggi speciali e regionali di attuazione e successive modifiche."

www.sanazione.eu