SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 1862

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MULAS, DELOGU, MANUNZA, TUNIS e FEDERICI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 NOVEMBRE 2002

Istituzione nel territorio della regione Sardegna delle zone franche nei comuni dotati di porti e aeroporti

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge intende istituire nella regione autonoma della Sardegna alcune zone a franchigia doganale per gli operatori economici nazionali ed esteri. L'articolo 12 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, prevede al primo comma che «il regime doganale della Regione è di esclusiva competenza dello Stato» ed al secondo comma che «saranno istituiti nella Regione punti franchi». Sono passati più di cinquanta anni senza che la norma sui punti franchi abbia trovato attuazione, nonostante l'importanza e la vivacità del dibattito al momento dell'approvazione da parte della Assemblea costituente.

La realizzazione di zone franche in Sardegna si pone, oggi, non solo come esigenza idonea alla realizzazione di una concreta politica di sviluppo e di rilancio del nostro Mezzogiorno (spesso evocata nelle parole di molti, ma ancor più spesso dimenticata nei fatti), ma anche e soprattutto per ridare vita, stimolo ed entusiasmo al tessuto produttivo ed imprenditoriale nel sud del Paese.

È bene ricordare come l'intera politica comunitaria sia particolarmente sensibile a questo tipo di strategia nei rapporti con i Paesi terzi del Mediterraneo. La particolare posizione geografica della Sardegna permette all'isola di svolgere un ruolo nel Mediterraneo, ruolo che, del resto, è auspicato anche dalla relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della criminalità in Sardegna. Nell'ultimo capitolo si legge che «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».

L'istituzione di zone franche nei comuni dotati di porti ed aeroporti può tradursi in una risposta concreta alle aspirazioni dei giovani di questa terra. Costituisce un'obiettiva occasione di riscatto ed un'opportunità per il rilancio del tessuto produttivo della regione Sardegna. L'ubicazione in corrispondenza di grossi agglomerati produttivi nonchè di porti di notevoli capacità operative consentirà l'assunzione di svariate unità lavorative; nel contempo si potrà dare un nuovo volto imprenditoriale ad una parte importante del territorio sardo. Si tratta, invero, di un'apertura verso il bacino del Mediterraneo la cui rilevanza è fin troppo evidente.

L'istituzione di zone franche, inoltre, attirerà numerosi e rilevanti investimenti produttivi, che a loro volta attiveranno un più ampio circuito commerciale e di iniziativa imprenditoriale anche fuori dalle zone franche, con i conseguenti riflessi positivi sul problema dell'occupazione. Indubbi vantaggi ne riceverà anche la bilancia commerciale del nostro Paese, in virtù dell'incremento dei flussi di capitali sia italiani sia esteri.

Il presente disegno di legge intende sostenere l'economia sarda con benefici effetti sulle attività produttive e sull'occupazione, senza che ciò abbia a pesare sul bilancio dello Stato e senza il rischio che l'utilizzo di farraginose procedure di finanziamento a pioggia generalmente comporta in termini di corruzione o di infiltrazioni della malavita. Quindi, la presente proposta si inquadra nell'ambito delle numerose iniziative che altri Stati membri dell'Unione europea hanno sperimentato con successo. Sotto il profilo occupazionale, economico ed anche cultu-

rale, i vantaggi che le zone franche potranno apportare alle popolazioni dell'area dei comuni dotati di porti ed aeroporti e, più in generale, dell'intera regione Sardegna, sono di rilevanza fondamentale e volano di sviluppo di una miriade di attività.

La proposta, tra l'altro, trova basi solide di realizzazione nelle stesse linee programmatiche dell'azione del Governo illustrate dal Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha posto la nostra nazione, in proiezione di una nascente società multirazziale, quale ponte naturale tra l'Unione europea e i Paesi del bacino del Mediterraneo. In questo contesto la regione Sardegna può ricoprire un ruolo fondamentale nella gestione dei rapporti tra l'Unione europea ed i Paesi del bacino del Mediterraneo.

Con riferimento a possibili censure di carattere comunitario è utile ricordare come il Consiglio dei ministri dell'Unione europea, in sede di disciplina delle zone franche esistenti, ha espresso interesse nei loro confronti facendo salve le misure necessarie ad impedire condizioni di turbativa al funzionamento del mercato unico. In definitiva, le motivazioni di questo provvedimento sono equiparabili a quelle che sorreggono le realtà extra-doganali esistenti in molti Paesi appartenenti alla Unione europea, quali i «depositi pubblici» olandesi, le zone franche tedesche e i «depositi industriali» francesi. Da ultimo si rammenta l'iniziativa del Governo francese che, all'interno del proprio Paese, ha individuato ben trentacinque aree socialmente deboli da rilanciare mediante il riconoscimento di privilegi di carattere fiscale. Lo stesso esecutivo comunitario per analoghe iniziative non ha ritenuto di intervenire a salvaguardia dei più generali interessi comunitari, ed in ogni caso la perifericità delle zone franche proposte rispetto al territorio comunitario, insieme alle difficoltà economiche e sociali proprie di queste aree, sono tutti elementi che giustificano ampiamente, alla luce delle finalità dell'Unione europea, la loro istituzione.

Con il presente disegno di legge si intende raggiungere le migliori condizioni per il mercato interno nello sviluppo dei traffici internazionali rispettosi sia delle esigenze di tutela fiscale che delle esigenze di carattere locale, stimolando la naturale funzione di transito di alcune parti del territorio nazionale e la costituzione di sedi di favorevole mercato, avvicinando i grandi centri di offerta e di consumo ed incentivando, nel contempo, le attività di trasformazione. Tutto ciò, ovviamente, mediante realizzazioni previamente valutate, sulle condizioni ambientali e sulle caratteristiche socio-economiche delle zone interessate e di quelle adiacenti.

Si noti che le ampie possibilità offerte dalla zona franca, con opportuna previsione anche di misure di salvaguardia, non sarebbero preclusive di altre parallele o aggiuntive facilitazioni previste dall'ordinamento doganale, senza che ciò debba creare confusioni ed interferenze nei rispettivi istituti, in quanto, ormai, è tradizionalmente attuata e normalmente recepita la possibilità di interventi della Guardia di finanza, quando si presentano le esigenze di assicurare il migliore andamento nell'esecuzione delle operazioni da e per l'estero. Si tratterebbe, quindi, di interventi che di norma non costituiscono restrizioni alla libertà nel traffico, ma identificazione delle condizioni per particolari benefici fiscali a vantaggio degli operatori interessati all'importazione, definitiva o temporanea, alla esportazione, definitiva o temporanea, al cabotaggio, al transito, al deposito.

Può dunque delinearsi, in Sardegna, l'istituzione di una serie di zone franche che, in quanto strumenti di propulsione per lo sviluppo socio-economico dell'isola, costituiscano anche un punto di riferimento per gli scambi commerciali tra differenti realtà economiche.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI

CAPO I

DETERMINAZIONE DELLE ZONE FRANCHE IN SARDEGNA

Art. 1.

1. Nel rispetto del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, e successive modificazioni, istitutivo del codice doganale comunitario, e del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, e successive modificazioni, che fissa talune disposizioni di applicazione dello stesso, ed ai sensi e per gli effetti degli stessi regolamenti, sono istituite nella regione Sardegna zone franche nel territorio dei comuni dotati di porti ed aeroporti.

2. I territori di cui al comma 1 sono da considerarsi fuori della linea doganale ai fini dell'applicazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43.

Art. 2.

1. Il quinto comma dell'articolo 2 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è sostituito dal seguente:

«Sono assimilati ai territori extra-doganali i depositi franchi, i punti franchi, gli altri

analoghi istituti, di cui agli articoli 132, 164 e 254 ed il territorio della regione Sardegna compreso nei comuni dotati di porti ed aeroporti, costituito in zona franca».

Art. 3.

1. Il regime di zona franca ha effetto nei riguardi dei diritti di confine e degli altri istituti doganali di cui all'articolo 34 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, ed ha, altresì, effetto nei riguardi dell'imposta sul valore aggiunto.

Art. 4.

1. Nella zona franca sono ammesse le merci di ogni specie e di qualsiasi origine, provenienza o destinazione.

2. Le merci ammesse nella zona franca possono formare oggetto, alle condizioni stabilite dalla presente legge:

a) di operazioni di carico, scarico, trasbordo e magazzinaggio;

b) delle manipolazioni usuali consentite dalle disposizioni in vigore;

c) di operazioni di distruzione;

d) di operazioni di trasformazione.

Art. 5.

1. Su richiesta del proprietario o del suo locale rappresentante, le merci nazionali e nazionalizzate introdotte nella zona franca, indicate ai capitoli da 84 a 90 della tariffa dei dazi doganali di importazione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 giugno 1965, n. 723, si considerano, a tutti gli effetti fiscali, come esportate, salvo per quanto riguarda le restituzioni per le quali, in applicazione delle disposizioni vigenti, sia prevista l'uscita dal territorio geografico

quale elemento essenziale per la loro concessione.

CAPO II

ESCLUSIONE DAL REGIME DI ZONA FRANCA

Art. 6.

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle attività produttive, su conforme parere della regione Sardegna, può disporre l'esclusione dai benefìci previsti dal regime di zona franca delle merci o categorie di merci la cui produzione o lavorazione possa rivelarsi pregiudizievole all'economia dello Stato o della regione.

CAPO III

REGIMI DOGANALI-ECONOMICI E FRANCHIGIE DOGANALI

Art. 7.

1. Le merci estere introdotte nella zona franca possono essere dichiarate:

a) per l'importazione definitiva;

b) per l'importazione temporanea e la successiva riesportazione;

c) per la spedizione da una dogana all'altra;

d) per il trasporto;

e) per il deposito;

e) per la lavorazione.

Art. 8.

1. Le merci nazionali o nazionalizzate introdotte nella zona franca possono essere dichiarate:

a) per l'esportazione definitiva;

b) per l'esportazione temporanea e la successiva reimportazione;

c) per il cabotaggio;

d) per la circolazione;

e) per la lavorazione.

Art. 9.

1. Le merci nazionali o nazionalizzate introdotte nella zona franca e per le quali non siano state concesse agevolazioni fiscali, in applicazione dell'articolo 6, si trovano nella condizione giuridica di merci estere; per esse il proprietario o il suo legale rappresentante può richiedere l'applicazione delle norme vigenti in materia di reintroduzione in franchigia.

Art. 10.

1. Le merci introdotte nella zona franca, per le quali le disposizioni legislative comunitarie o nazionali prevedano l'esonero totale dai dazi doganali all'importazione o che siano ammesse ad un regime di franchigia in ragione della loro particolare destinazione, mantengono la loro condizione di merci nazionali o nazionalizzate.

CAPO IV

PROCEDURE DOGANALI E CAUZIONI

Art. 11.

1. Il vincolo delle merci introdotte in zona franca ad uno dei regimi previsti dal capo III del presente titolo comporta l'applicazione delle procedure doganali previste dal testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, in tutti casi in cui non siano previste norme speciali.

Art. 12.

1. Agli effetti dell'articolo 90 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, ed in deroga alle norme vigenti, il capo del compartimento doganale d'ispezione di Cagliari, su conforme parere dell'ufficio delle entrate territorialmente competente, può concedere alle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, nonchè alle ditte di notoria solvibilità, l'esonero dall'obbligo di prestare cauzione per i diritti doganali gravanti sulle merci proprie o di terzi che formano oggetto delle operazioni doganali da essi effettuate in tutti i casi in cui detto obbligo è previsto.

2. La concessione di cui al comma 1 può essere revocata in qualsiasi momento, quando sorgano fondati dubbi sulla solvibilità dell'ente o della ditta; in tal caso, questi ultimi devono, entro dieci giorni dalla notifica della revoca dell'esonero, prestare cauzione relativamente alle operazioni in corso.

Art. 13.

1. Fermo restando l'obbligo di prestare cauzione a norma del comma 2 dell'articolo 12, avverso la revoca del beneficio dell'eso-

nero dal prestare cauzione è ammesso ricorso in carta libera, nel termine di trenta giorni dalla notifica della decisione, al Ministero dell'economia e delle finanze, che si pronuncia sui ricorsi entro i successivi novanta giorni. La decorrenza del termine per la decisione vale quale rigetto del ricorso.

TITOLO II

DISPOSIZIONI PROVVISORIE

Art. 14.

1. In deroga alle disposizioni dell'articolo 168 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, al fine di accelerare il processo di industrializzazione, è consentita l'immissione nella zona franca, per il fabbisogno locale, in esenzione dai diritti doganali, dei macchinari, degli equipaggiamenti, delle installazioni e dei materiali necessari per l'avviamento delle imprese industriali, commerciali, turistiche ed agricole di nuova costituzione e per l'ammodernamento e l'ampliamento di quelle già esistenti.

Art. 15.

1. In deroga alle disposizioni doganali in vigore, è consentita l'immissione nella zona franca, in esenzione totale da imposte e da diritti doganali, delle materie prime destinate ad essere lavorate nel territorio della zona franca medesima.

TITOLO III

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 16.

1. Alle imprese operanti nella zona franca può essere concesso, dal direttore compartimentale dell'Agenzia delle dogane territorialmente competente:

a) di essere considerate in territorio doganale, a condizione che si prestino e siano sottoposte alla vigilanza permanente del Corpo della Guardia di finanza;

b) di corrispondere, sui prodotti ottenuti da trasformazioni effettuate in zona franca, i soli diritti di confine di cui all'articolo 34 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, afferenti alle materie prime estere impiegate;

c) di introdurre temporaneamente nella zona franca materie prime nazionali e nazionalizzate per essere ivi lavorate e successivamente reintrodotte nel territorio locale sotto forma di prodotti finiti e semilavorati. Le relative autorizzazioni sono comunicate al Ministero dell'economia e delle finanze, che può revocarle o modificarle entro tre mesi dalla data della loro concessione su conforme parere della regione Sardegna.

Art. 17.

1. Sono applicabili alle merci introdotte nella zona franca tutte le concessioni di temporanea importazione ed esportazione previste dall'articolo 214 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e dalle altre disposizioni in vigore, quali speciali agevolazioni per il traffico internazionale.

Art. 18.

1. In deroga a quanto previsto dagli articoli 177 e 178 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, la temporanea importazione è autorizzata dal direttore compartimentale dell'Agenzia delle dogane territorialmente competente. Delle autorizzazioni concesse è data comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze che, sentito il comitato di cui all'articolo 221 del predetto testo unico, può disporne la revoca o la modifica, di intesa con il Presidente della regione Sardegna.

Art. 19.

1. Le disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, relative alle violazioni doganali, sono applicabili compatibilmente con le norme speciali della presente legge.

2. Costituiscono, comunque, casi di contrabbando:

a) l'immissione di merci estere in magazzini della zona franca destinati esclusivamente al deposito di merci nazionali o nazionalizzate;

b) il trasporto di merci estere per strada non permessa quando sia provato il proposito di introdurle in frode;

c) il deposito di merci estere nella zona franca, in località, in quantità e per qualità non permesse;

d) l'introduzione nella zona franca di merci in genere di cui non sia consentito l'ingresso, in esenzione doganale, ai sensi della presente legge.

Art. 20.

1. Gli agenti dell'Amministrazione finanziaria hanno facoltà di accedere agli stabili-

menti, magazzini ed esercizi di qualsiasi genere e specie esistenti nella zona franca, per effettuare controlli e verifiche, al fine di assicurare l'esatto adempimento delle obbligazioni doganali.

Art. 21.

1. L'impianto di stabilimenti industriali tecnicamente organizzati, l'ampliamento, l'ammodernamento e la trasformazione di quelli esistenti ed i relativi redditi industriali sono esonerati, per un periodo di dieci anni dalla loro attivazione, da tutte le imposte dirette vigenti e da quelle eventualmente istituite nel corso di tale periodo.

Art. 22.

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, la regione Sardegna redige i piani regolatori territoriali delle zone franche, che devono prevedere le opere, i servizi e le infrastrutture necessari alla corretta, economica e funzionale gestione delle zone stesse.

2. Nella redazione del piano regolatore si deve tenere conto delle opere, delle infrastrutture e dei servizi già esistenti o in corso di realizzazione alla data di presentazione del piano stesso.

Art. 23.

1. Il regolamento di attuazione della presente legge è emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle attività produttive, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su parere conforme della regione Sardegna, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.