

N. 3529

DISEGNO DI LEGGE d'iniziativa dei senatori DE SENA, ANDRIA, CHIURAZZI, PROCACCI e SCANU COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 OTTOBRE 2012 Istituzione di una zona franca per lo sviluppo e la legalità nei territori economicamente più depressi del Mezzogiorno d'Italia

Onorevoli Senatori. – Nella presentazione del presente disegno di legge appare opportuno ricordare quanto affermato dall'allora Governatore della Banca d'Italia, dottor Mario Draghi, nell'intervento d'apertura del convegno «Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia» tenutosi il 26 novembre 2009.

In quella sede il dottor Draghi segnalava che da lungo tempo i risultati economici del Mezzogiorno d'Italia erano deludenti e il divario di PIL *pro capite* rispetto al Centro Nord era rimasto sostanzialmente immutato per trent'anni. Al riguardo, sottolineava che nel Sud, in cui vive un terzo degli italiani, viene prodotto un quarto del prodotto nazionale lordo; relegando lo stesso a territorio arretrato più esteso e più popoloso dell'area dell'euro.

Nello specifico il dottor Draghi evidenziava che il processo di cambiamento del nostro Mezzogiorno risulta troppo lento, soprattutto se paragonato alle altre regioni europee in ritardo di sviluppo che, invece, tendono a convergere verso la media dell'area. In particolare, i flussi migratori verso il Centro Nord risultano ingenti e coinvolgono molti giovani, anche con elevati livelli di scolarizzazione, determinando di conseguenza un impoverimento del capitale umano del Sud.

Il divario tra il Sud e il Centro Nord nei servizi essenziali per i cittadini e le imprese – secondo gli studi della Banca d'Italia – si presentava ampio e rivelava scarti allarmanti di qualità tra Centro Nord e Mezzogiorno nell'istruzione, nella giustizia civile, nella sanità, negli asili, nell'assistenza sociale, nel trasporto locale, nella gestione dei rifiuti, nella distribuzione idrica. Risulta emblematico il divario esistente nel settore della sa-

nità, dovuto dalla minore efficienza del servizio reso e non da una carenza di spesa.

Il dottor Draghi proseguiva nella disamina degli aspetti socio-economici del Mezzogiorno ricordando che svolgere un'attività produttiva in questi territori è spesso più difficile che altrove, anche per la minore efficacia della pubblica amministrazione e per il peso che esercita in senso negativo la criminalità organizzata, che infiltra le pubbliche amministrazioni, inquina la fiducia fra i cittadini, ostacola il funzionamento del libero mercato concorrenziale, accresce i costi della vita economica e civile.

Sulla stessa lunghezza d'onda dell'ex Governatore della Banca d'Italia si è posta la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, che nella relazione sulla prima fase dei lavori, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno (Doc. XXIII, n. 9), approvata all'unanimità lo scorso gennaio, ha evidenziato come tra i fattori che ostacolano maggiormente il processo di adeguamento competitivo e il livello di attrattività dei territori del Mezzogiorno pesi notevolmente la presenza di una radicata e diffusa criminalità organizzata, che scoraggia la normale volontà di intraprendere. Criminalità che si va sempre più espandendo dai territori di origine alle regioni del Centro-Nord e dell'Europa, accrescendo notevolmente gli spazi di reinvestimento nelle economie legali. La fiducia - riporta la citata relazione - è il collante della vita collettiva, un vero e proprio capitale sociale. A suo modo, da decenni ormai, lo ha compreso anche la mafia, che utilizza una strategia ben più complessa di quella cui miravano in passato omicidi e

stragi: sradicare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni per orientarla verso le proprie strutture, offrendo, nel contempo, «sostituti assicurativi», come ad esempio, quello di consentire ad imprenditori legali, ovviamente ricorrendo a mezzi illeciti, la possibilità di svolgere la propria attività.

La mafia – si legge ancora nella relazione è diventata essa stessa economia e, usufruendo delle grandi risorse finanziarie accumulate grazie agli illeciti, opera come un'impresa avvalendosi di due enormi vantaggi competitivi: non ha limiti nelle risorse finanziarie di cui dispone e può esercitare sempre il ricatto della violenza e dell'intimidazione nei confronti dei terzi, cittadini imprenditori o amministratori. Essa altera il funzionamento della libera concorrenza e accade che imprenditori onesti vengano eliminati dalla competizione attraverso attentati, estorsioni, esclusione dai mercati e dagli appalti più redditizi. In alcune aree del Sud, l'insufficiente esercizio del potere coercitivo dello Stato e i vari deficit delle istituzioni locali nella fornitura di beni e servizi pubblici non favoriscono regole di condotta virtuose, producendo un sistema di illegalità diffusa che genera sfiducia e incertezza, con conseguente aumento del rischio per gli operatori economici.

Quanto rappresentato, a suo tempo, dal Governatore della Banca d'Italia e dalla Commissione parlamentare antimafia è ampiamente sufficiente ad attestare, se mai ce ne fosse stata ulteriore necessità, che il nostro Mezzogiorno è un territorio che presenta notevoli difficoltà e ritardi dal punto di vista economico, sociale e occupazionale rispetto al contesto italiano ed europeo. Le condizioni di sottosviluppo di intere aree di questi territori hanno contribuito a creare e a far crescere il fenomeno mafioso, che dimostra ancora una forte capacità di controllo e influenza sugli amministratori pubblici e sulla politica in genere, destando grande preoccupazione in ambito nazionale e comunitario.

Il presente disegno di legge prendendo spunto dalla normativa in materia di zone franche urbane nella provincia di Caltanissetta e dai numerosi provvedimenti presentati nei due rami del Parlamento intende porre rimedio a questa grave ed insostenibile emergenza economica-occupazionale, stabilendo altresì ulteriori interventi a tutela della legalità.

Il disegno di legge, diversamente da quelli finora presentati in materia di zone franche, non intende riferirsi ad una ben delimitata area territoriale ma affida l'individuazione dei territori economicamente più depressi del Mezzogiorno d'Italia ad un apposito regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Banca d'Italia e previo parere delle amministrazioni comunali interessate.

L'articolo 1 del disegno di legge è volto ad istituire, nei territori economicamente più depressi del Mezzogiorno d'Italia, una zona franca per lo sviluppo e la legalità, applicandone le agevolazioni sino al 31 dicembre 2024. Come in precedenza accennato alla delimitazione delle aree interessate si provvede con apposito regolamento.

L'articolo 2, invece, individua le agevolazioni di cui godranno le imprese che andranno a insediarsi nelle aree individuate: l'esenzione totale dalle imposte sui redditi per i primi cinque periodi d'imposta, decrescente del 10 per cento l'anno per gli anni successivi; l'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive per i primi cinque periodi d'imposta, fino all'imponibile di 300.000 euro per ciascun periodo d'imposta; l'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili per i primi cinque anni; l'esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente per i primi cinque anni e decrescente del 10 per cento per gli anni successivi. Il medesimo articolo prevede limiti all'accesso per talune tipologie d'impresa e la possibilità di istituire canali preferenziali per l'accesso alla zona franca delle imprese ad alta intensità di lavoro, di quelle

operanti nel settore della tecnologia avanzata, con particolare riguardo al settore dell'energia, nonché delle imprese di trasformazione alimentare dei prodotti dei territori interessati. Inoltre, tramite accordi contrattuali tra le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e le imprese ubicate nella zona franca, possono essere stabilite forme di flessibilità in materia di organizzazione e di orari di lavoro diverse da quelle stabilite dai contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti.

L'articolo 3 attribuisce la gestione della zona franca alle amministrazioni comunali competenti per territorio e pone in capo alle stesse la facoltà di agire in associazione tra loro o in convenzione con la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Esso dispone, altresì, che le amministrazioni comunali collaborino con le autorità di pubblica sicurezza ai fini dell'attuazione dell'apposito piano di tutela della legalità.

L'articolo 4 stabilisce l'avvio di un piano strategico triennale di investimento, sulla base di un accordo di programma quadro stipulato tra i comuni delle aree interessate e i Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, e delle infrastrutture e dei trasporti, volto al potenziamento delle vie di comunicazione, della piattaforma logistica intermodale al servizio delle aree in franchigia, al potenziamento della portualità commerciale e turistica e al potenziamento delle telecomunicazioni tramite trasmissioni di dati senza fili e comunicazioni a banda larga.

L'articolo 5 attribuisce al Ministro dell'interno il compito di predisporre un piano per la tutela della legalità volto a debellare le infiltrazioni illegali all'interno della zona franca, a garantire la trasparenza nel settore degli appalti, attraverso attività investigative e informative, e a contrastare, tramite il contributo fondamentale della Prefettura – ufficio territoriale del Governo, la criminalità organizzata, in particolar modo quella di stampo mafioso.

L'articolo 6, infine, dispone la decorrenza della legge dal periodo d'imposta in corso alla data del 1º gennaio 2014, subordinandola all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione di una zona franca per lo sviluppo e la legalità nei territori economicamente più depressi del Mezzogiorno d'Italia)

- 1. Nei territori economicamente più depressi del Mezzogiorno d'Italia è istituita una zona franca per lo sviluppo e la legalità. All'interno della zona franca le agevolazioni si applicano sino al 31 dicembre 2024.
- 2. Alla delimitazione delle aree interessate si provvede con apposito regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Banca d'Italia e previo parere delle amministrazioni comunali interessate, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.
- 3. La modifica delle aree e delle norme regolatorie interne della zona franca è adottata, nei limiti della presente legge, con il procedimento di cui al comma 2.

Art. 2.

(Agevolazioni per le imprese)

- 1. Alle imprese insediate nella zona franca sono riconosciuti:
- a) l'esenzione totale dalle imposte sui redditi per i primi cinque periodi di imposta, decrescente del 10 per cento l'anno per gli anni successivi;
- b) l'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive per i primi cinque periodi d'imposta, fino all'imponibile di euro 300.000 per ciascun periodo di imposta;
- c) l'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili per i primi 5 anni;

- d) l'esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali sulle retribuzioni da lavoro dipendente per i primi 5 anni decrescente del 10 per cento l'anno per gli anni successivi.
- 2. In materia di limiti all'accesso alle agevolazioni per talune tipologie d'impresa si applicano le disposizioni dell'articolo 1, commi da 340 a 343, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni.
- 3. Col decreto di cui al comma 2 dell'articolo 1 può essere favorito l'accesso alla zona franca delle imprese ad alta intensità di lavoro, di quelle operanti nel settore della tecnologia avanzata, con particolare riguardo al settore dell'energia, nonché delle imprese di trasformazione alimentare dei prodotti dei territori interessati.
- 4. Fatte salve le norme sulla tutela generale del lavoro, tramite accordi contrattuali tra le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e le imprese ubicate nella zona franca possono essere stabilite forme di flessibilità in materia di organizzazione e di orari di lavoro diverse da quelle stabilite dai contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti.

Art. 3.

(Sportello unico per le imprese)

1. Lo svolgimento delle funzioni di «sportello unico» per le imprese e la gestione della zona franca è demandato alle singole amministrazioni comunali, competenti per territorio, le quali possono associarsi tra loro, ai sensi del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in convenzione con le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. L'amministrazione comunale ha inoltre il compito di monitorare l'attività delle imprese della zona franca e di formulare valutazioni di co-

sti e benefici sugli insediamenti produttivi. Essa collabora altresì con le autorità di pubblica sicurezza per l'attuazione delle finalità previste dall'articolo 5.

- 2. Le imprese che intendano insediarsi nella zona franca presentano all'amministrazione di cui al comma 1 la dichiarazione di inizio di attività, attestante la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente. In caso di realizzazione o di modifica di un impianto produttivo, sono allegati alla dichiarazione di cui al presente comma gli elaborati progettuali e la dichiarazione di conformità del progetto alla normativa vigente applicabile, resa sotto la propria responsabilità dalla società professionale o dal professionista autori del progetto.
- 3. L'amministrazione rilascia contestualmente la ricevuta, che costituisce titolo per l'avvio immediato dell'attività o dell'intervento dichiarato. L'amministrazione trasmette immediatamente la dichiarazione e la relativa documentazione agli uffici e alle amministrazioni competenti ad effettuare le verifiche e i controlli successivi. In caso di interventi edilizi che necessitano di denuncia di inizio di attività o di permesso di costruire, la loro realizzazione può essere avviata decorsi trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione di inizio di attività.
- 4. Qualora l'avvio dell'attività o la realizzazione dell'impianto siano in contrasto con lo strumento urbanistico, l'interessato può chiedere all'amministrazione la convocazione di una conferenza di servizi, che si svolge in via telematica entro sette giorni dalla presentazione della dichiarazione di cui al comma 2, e che conclude i propri lavori entro i successivi trenta giorni ai sensi delle disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'amministrazione convoca immediatamente la conferenza di servizi in seduta pubblica, previa idonea pubblicità, e in tale sede accerta la sussistenza dei presupposti di cui al comma 2 e acquisisce e valuta le osservazioni di tutti i soggetti interessati, anche portatori di interessi diffusi o collettivi. L'ammi-

nistrazione trasmette senza indugio la documentazione agli uffici e alle amministrazioni competenti per l'effettuazione delle verifiche e dei controlli successivi. Il parere positivo della conferenza di servizi costituisce titolo per la variante urbanistica.

5. L'attività o la realizzazione dell'intervento di cui al comma 3 sono avviate dal richiedente entro un anno dall'approvazione della variante urbanistica, che altrimenti decade, e non possono essere riproposti dal medesimo soggetto per i successivi due anni. La comunicazione di fine lavori o il certificato di collaudo positivo consentono l'immediata messa in funzione degli impianti.

Art. 4.

(Piano strategico infrastrutturale)

- 1. Con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), adottata sulla base di un accordo di programma quadro stipulato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, tra i comuni delle aree interessate e i Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, è avviato un Piano strategico triennale di investimento riguardante i seguenti settori:
- *a)* potenziamento delle vie di comunicazione;
- b) piattaforma logistica intermodale al servizio delle aree in franchigia;
 - c) portualità commerciale e turistica;
- *d)* potenziamento delle telecomunicazioni tramite trasmissione dati *wireless* e banda larga.

Art. 5.

(Tutela della legalità nella zona franca)

- 1. Con decreto di natura non regolamentare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il Ministro dell'interno:
- a) adotta un piano volto ad impedire infiltrazioni e condizionamenti da parte della criminalità organizzata all'interno della zona franca:
- b) intensifica, nella medesima area, le attività informative e investigative nel settore degli investimenti e degli appalti;
- c) coordina le attività di tutela e contrasto alla criminalità organizzata, poste in essere dalla Prefettura-ufficio territoriale del Governo delle province interessate;
- *d)* nomina uno o più *tutor antiracket* a sostegno delle imprese operanti nella zona franca.
- 2. Per insediarsi nelle aree interessate dalla zona franca le imprese devono essere in regola con la certificazione antimafia, nonché disporre del documento unico di regolarità contributiva (DURC). Ulteriori requisiti possono essere individuati con il regolamento di cui al comma 2 dell'articolo 1. Le imprese sono tenute, pena la decadenza delle agevolazioni, a denunciare ogni forma di comportamento illecito cui sono state oggetto o di cui siano venute a conoscenza.

Art. 6.

(Norma finale)

1. L'applicazione delle disposizioni della presente legge decorre dal periodo d'imposta in corso alla data del 1º gennaio 2014 ed è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi della normativa europea in materia di aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.