SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1381)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MELIS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 SETTEMBRE 1978

Istituzione della zona franca nel territorio della Regione autonoma della Sardegna

ONOREVOLI SENATORI. — Il progresso economico realizzato dalla Sardegna negli ultimi trent'anni non ha consentito di colmare il preesistente divario tra questa Regione e quelle a più alto indice di sviluppo italiane ed europee.

Nonostante il totale delle risorse regionali sia più che raddoppiato negli ultimi anni, si è ancora lontani dalla media nazionale, nè l'attuale congiuntura consente positive valutazioni di prospettiva. D'altra parte il sensibile incremento registrato nel volume globale delle risorse va prevalentemente ascritto a fattori di natura monetaria e quindi inflattivi, più che ad un aumento reale della produttività e del reddito.

Il ricorso alle tradizionali forme di incentivazione dello sviluppo, previste dai piani speciali di rinascita destinati alla Sardegna, si è, nella realtà, dimostrato scarsamente incisivo; i posti di lavoro nei settori portanti dell'economia sarda (agricoltura e industria) hanno subìto una progressiva contrazione determinando nel contempo un vasto e lacerante fenomeno migratorio, inizialmente, verso i Paesi dell'America Latina e, successivamente, in misura ben più massiccia, verso i grandi agglomerati industriali del Nord-Italia e del Centro Europa.

Allo stato, i pochi insediamenti industriali, pensati e realizzati per poli di sviluppo, presenti nell'Isola, prevalentemente chimici e petrolchimici, attraversano una grave crisi, per cui, a livello nazionale e comunitario, si prospetta, di fatto, il pericolo di una drastica ristrutturazione produttiva che mette in forse i nuovi posti di lavoro.

L'insularità della Sardegna e la sua particolare collocazione geografica creano peraltro, in assenza di una valida politica dei trasporti e di infrastrutture portuali, aeroportuali, ferroviarie e viarie in genere, condizioni affatto particolari e specifiche, suscettibili di marginalizzare la sua economia, scoraggiando gli investimenti in tutti i set-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

tori ed allontanando da essa i flussi di traffico commerciale e mercantile in genere.

Occorre quindi ipotizzare uno strumento originale, capace di adeguarsi alla specificità della realtà isolana, al fine di esaltarne la peculiarità, utilizzandone in positivo le obiettive potenzialità.

In tale prospettiva la stessa insularità si dimostra un punto di forza ove la si valuti nel contesto geografico della sua collocazione.

Il disegno di legge, che ho l'onore di presentare all'approvazione del Parlamento, individua nell'istituzione della zona franca doganale lo strumento originale capace di superare lo stato di profonda depressione e di arretratezza economica della Sardegna, per farne un momento di sviluppo e di impulso dell'economia nazionale e comunitaria. Le particolari facilitazioni tariffarie e fiscali, in regime di zona franca, non mancheranno di sollecitare nell'Isola gli investimenti esterni, ma soprattutto di stimolare gli operatori economici sardi creando le premesse di uno sviluppo reale fondato non già sull'illusoria incentivazione contributiva e finanziaria della mano pubblica, sibbene sull'intrinseca forza espansiva di una economia vitalmente fondata sulle proprie energie produttive e sulle prospettive di mercato.

La Sardegna verrebbe così ad assumere un significativo ruolo di essenziale raccordo fra i Paesi in via di sviluppo dell'Africa settentrionale e dello stesso Medio Oriente e i popoli dell'Europa industrializzata. Liberata dall'arretratezza, diverrà il punto di forza dell'economia mediterranea, testimonianza viva e propulsiva di una civiltà occidentale che si apre ed incontra i popoli rivieraschi, attraverso i commerci, le culture, le intese, superando così secoli d'isolamento, d'incomprensione e di emarginazione.

Occorre tuttavia tener presente che il regime speciale della zona franca può essere concepito ed attuato soltanto nel rispetto delle norme doganali che vigono nella Comunità economica europea; l'Unione doganale ha di già armonizzato le norme applicabili a tale regime con la direttiva del Consiglio n. 69/75/CEE del 4 marzo 1969 che, nei suoi ultimi tre « considerando », fissa i limiti entro i quali le facilitazioni della specie possono ritenersi comunitariamente legittime. Muovendo dalla constatazione che tutti gli Stati membri hanno previsto disposizioni con le quali sono state istituite, o potranno essere istituite, zone franche, la direttiva dichiara che, in conseguenza delle disparità esistenti, potrebbero prodursi deviazioni di traffici commerciali ed introiti doganali, che lo stesso funzionamento del Mercato comune può essere turbato da tali disparità, che le merci importate debbono essere consumate, utilizzate, manipolate o trattate nelle medesime condizioni economiche e che, pertanto, occorre rendere omogenee le procedure ed armonizzare i princìpi che regolano lo specifico regime.

Il testo della direttiva — per altro non cogente per lo Stato italiano — definisce la nozione di zona franca riferendosi alla condizione doganale delle merci estere che siano in essa introdotte; il paragrafo 2 dell'articolo 1 recita, infatti: « si intende per zona franca, qualunque sia l'espressione utilizzata negli Stati membri, ogni territorio istituito dalle autorità competenti, al fine di far considerare le merci che si trovano nell'ambito di questi come non trovantisi nel territorio doganale della Comunità agli effetti dell'applicazione dei dazi doganali, dei prelievi agricoli, delle restrizioni quantitative e di qualsiasi tassa o misura di effetto equivalente ». L'esenzione fiscale è, tuttavia, ridotta dal dettato dell'articolo 4, paragrafo 1, per il quale le merci introdotte in una zona franca non possono esservi immesse in consumo o utilizzate in condizioni diverse da quelle applicabili nelle altre parti del territorio dello Stato membro in cui è situata la zona franca considerata; il che, in altri termini, significa che il consumo e l'utilizzazione delle merci estere possono intervenire solo dopo il loro sdoganamento.

Ma in pratica appare impensabile — e ciò è dimostrato dalle stesse eccezioni ammesse in sede comunitaria per Germania (Amburgo) e Irlanda (Shannon) — che laddove motivi geografici o storici o di insuperabile

arretratezza di certe località lo consigli, non possano o debbano essere adottati metodi e soluzioni diversi. Appare questo appunto il caso della Sardegna.

In effetti, la redazione della direttiva comunitaria risente fin troppo dei condizionamenti imposti da situazioni acquisite e lascia troppo poco spazio alle iniziative che, anche nell'Europa dei Nove, potrebbe attuarsi in zone franche nelle quali fosse possibile utilizzare al massimo le possibilità di sviluppo e le agevolazioni tariffarie e fiscali teoricamente disponibili.

Il caso della istituenda zona franca della Sardegna si pone, perciò, come esperienza nuova nel rinnovamento di un istituto che potrà dare positivi risultati nella misura in cui di esso potrà disporsi pienamente; tale zona franca, inoltre, si pone in prospettiva originale anche in rapporto alla collocazione ed alla dimensione geografica, l'una e l'altra assolutamente nuove.

È per queste caratteristiche peculiari che la possibilità di istituire la zona franca della Sardegna è subordinata alla concessione di deroghe, in parte temporanee, in parte permanenti, alla normativa comunitaria vigente, delle quali viene data giustificazione nel commento agli articoli del disegno di legge.

Articolo 1. — La collocazione al di fuori della linea doganale è l'elemento primario per la realizzazione della zona franca: l'articolo prevede la totalità del territorio della Regione sarda e pertanto include le isole che circondano la Sardegna.

È apparso inoltre opportuno sancire subito la delega dello Stato alla Regione in materia doganale (regolamentare e amministrativa) tenuto conto anche del primo comma dell'articolo 12 dello statuto sardo, il quale conferma che « il regime doganale della Regione è di esclusiva competenza dello Stato ». Il presente disegno di legge affida alla Regione sarda rilevanti iniziative; queste, per non essere in contrasto con la legislazione vigente, possono essere attuate dalla Regione facendo ricorso all'istituto della delega prevista dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. Tale delega sarà inquadrata puntualmente nel regolamento.

Articolo 2. — La modifica dell'articolo 2 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale si impone perchè l'istituenda zona franca non può ricomprendersi tra gli istituti ai quali l'articolo citato fa riferimento per analogia.

Articolo 3. — Nei confronti dei regimi attualmente praticati, il regime della nuova zona franca deve espressamente prevedere, in aggiunta alla sospensione dei diritti di confine, la sospensione degli importi compensativi monetari che, introdotti per adeguare il valore delle divise estere in rapporto alla lira, si sono poi rivelati nella pratica — come è ormai universalmente riconosciuto — delle vere tasse all'*export* e premi all'*import*, creando spesso situazioni parafiscali nocive ai regimi sospensivi. La sospensione dell'IVA è opportuna poichè, essendo tale imposizione ancora in fase di armonizzazione comunitaria, di essa armonizzazione possa anticiparsene l'effetto.

Articolo 4. — La libertà di accesso di tutte le merci può essere ridotta solo in funzione di precise interdizioni, così come esse vengono elencate nell'articolo in esame, dando al presidente della Regione il potere formale di stabilire tali riduzioni di concerto con il Governo. L'articolo riprende nella sostanza il testo dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera *a*), della direttiva comunitaria (vedi anche il primo comma dell'articolo 165 del testo unico).

Articolo 5. — Le merci estere — a parte le operazioni per le quali viene direttamente espresso lo scopo dell'introduzione in zona franca (carico, scarico, trasbordo, magazzinaggio, distruzione, trasformazione) — possono formare oggetto delle cosiddette « manipolazioni usuali » che, nel penultimo « considerando » della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 71/235 del 21 giugno 1971, vengono definite come operazioni « destinate ad assicurare la conservazione delle merci o a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale ». Le disposizioni comunitarie sono state riprese

dagli articoli 152 e 165, secondo comma, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale.

Articolo 6. — Tale articolo consente di introdurre merci nazionali o nazionalizzate e di riconoscere al loro proprietario la facoltà di chiedere le agevolazioni all'esportazione (abbuoni, sgravi d'imposta, restituzioni): la concessione di tali agevolazioni comporta l'attribuzione alle merci introdotte della condizione fiscale di merci estere. Ciò significa che la zona franca della Sardegna comporterà benefici anche per la restante parte della comunità. Di fronte alla paventata pericolosità della norma, che potrebbe accentuare — secondo una certa ottica — la posizione di mercato di consumo dell'Isola la scelta operata nella legge è principalmente quella di fornire un miglior tenore di vita alle popolazioni, nella considell'Isola, la scelta operata nella legge è derazione che le risorse locali sarde ben individuate (miniere, zootecnia, agricoltura prevalentemente ortiva, turismo, ecc.) paiono già sufficientemente protette dal regime di zona franca. È quindi parso opportuno dare la prevalenza alle occasioni di incentivare subito l'attività commerciale e l'industria ad alta tecnologia come occasione di reddito e di occupazione. Vedasi anche ciò che si dirà per i successivi articoli 8 e 9.

Articolo 7. — A preferenza di fornire, nella norma di legge, una lista rigida di prodotti non ammessi, si è scelto di attivare una gestione duttile della zona franca, lasciando al potere esecutivo regionale, che agisce su delega del Governo, di determinare quali prodotti, nel caso concreto, di volta in volta, debbano essere esclusi dai benefici della libertà doganale. Tale sistema crea una possibilità di gestione agile e tempestiva della zona franca e si pone certamente come esperienza positiva ed originale in materia.

Articoli 8 e 9. — Poichè l'istituenda zona franca è, per dimensione, tale da consentire lo svolgimento di attività commerciali nei modi ordinari (al di fuori cioè della speciale regolamentazione propria del regime in questione) è necessario consentire tutte le operazioni doganali che, sotto il profilo della destinazione delle merci, sono indicate dall'articolo 55 del testo unico più volte citato.

Per quanto riguarda la precisazione contenuta alla fine dell'articolo 9, occorre osservare — come del resto è ovvio — che sono escluse dai benefici di cui al precedente articolo 6 le merci per le quali la concessione di agevolazione all'esportazione sia subordinata alla loro uscita effettiva dal territorio geografico della Comunità. È il caso, in specie, delle merci e dei prodotti agricoli sottoposti al regime di mercato unico per i quali la regolamentazione comunitaria stabilisce esplicitamente tale condizione. A parte questa precisazione, non solo necessaria ma utile per capire come l'istituenda zona franca non crei pericoli per le risorse agricole dell'Isola in termini seriamente preoccupanti, per il resto appare conseguenziale riconoscere che, quando le merci introdotte in zona franca abbiano perduto la loro qualità in merci nazionali o nazionalizzate, assumono la condizione fiscale di merci estere di cui all'articolo 8.

La puntuale protezione offerta alle produzioni agricole sarde — confermata da questa norma — resta in ogni caso un cardine del presente disegno di legge.

Articolo 10. — Questa disposizione completa la serie dei possibili esiti doganali delle merci nazionali o nazionalizzate, prevedendo il caso in cui, acquisita la condizione fiscale di merci estere, esse debbano essere poste nuovamente nella condizione originaria. La dinamica mercantile di ogni giorno offre mille spunti per giustificare l'opportunità della presente norma.

Articolo 11. — Il settore delle franchigie doganali è quello che, al momento, presenta difficoltà di armonizzazione sul piano comunitario. Vigendo tuttora il sistema di franchigie tariffarie legato alle destinazioni particolari (per esempio: costruzioni navali ed aeronautiche, settori industriali che feli-

cemente potrebbero installarsi nell'Isola), è opportuno eliminare qualsiasi dubbio sulla possibilità di utilizzare, con disponibilità piena, tutti i materiali ammessi in franchigia.

Articolo 12. — Con questa disposizione si intende ribadire il principio per il quale l'introduzione di una merce in zona franca non comporta autonomaticamente il suo assoggettamento al regime della zona franca; è condizione, questa, concessa previa apposita dichiarazione da effettuarsi nelle forme di rito. Per conseguenza l'attribuzione di una destinazione doganale deve poter essere fatta secondo le normali procedure. Nasce di conseguenza, nell'intento di consentire al regime di zona franca ed allo sviluppo dei traffici la massima agilità, il potere regolamentare della Regione sarda, possibile attraverso l'utilizzazione dell'istituto della delega, che in quest'ottica si rivela in tutta la sua opportunità.

Articoli 13 e 14. — La necessità di poter disporre, in breve tempo, di tutte le facilitazioni concesse dalla legge doganale e la dichiarata esigenza della maggior snellezza possibile, ha condotto alla formulazione della presente deroga. In luogo di procedere secondo la normale prassi, concludentesi in un'autorizzazione del Ministero delle finanze previa istruttoria delle autorità *in loco*, si è ritenuto di attribuire al capo del compartimento doganale d'ispezione la facoltà di autorizzare l'esonero dall'obbligo di prestare cauzione, su conforme vincolante parere dell'Intendenza di finanza. Alla facoltà di concedere l'esonero consegue la facoltà di revocarlo. Contro la revoca è ammesso ricorso da decidersi in tempi brevi, anche attraverso l'istituto del silenzio della pubblica amministrazione onde consentire quella massima dinamicità del commercio quale oggi è richiesta.

Articolo 15. — L'avviamento di attività di impresa nella istituenda zona franca merita un immediato aiuto sotto forma di esonero dai dazi all'importazione. Solo con tale tipo di intervento è possibile accelerare lo sviluppo economico della Regione (garantendo inoltre l'insediamento e lo sviluppo di iniziative che non vadano solo a caccia di facili incentivi finanziari); indispensabile perchè in un termine ragionevolmente prefissato la Sardegna possa giungere agli stessi livelli di operatività e di concorrenzialità, non tanto delle zone franche già esistenti, ma delle altre regioni d'Europa, mantenendo il loro passo in termini di reddito e di livello di vita nonchè di convivenza pacifica e democratica.

Per questo esonero deve introdursi formale richiesta alla Comunità economica europea poichè le norme vigenti non consentono riduzioni tariffarie o esoneri se non attraverso apposito atto regolamentare emanato dal Consiglio (vedi articolo 28 del Trattato istitutivo della CEE). Tuttavia su di una risposta positiva i sardi possono ben ragionevolmente contare, certi che l'Europa civile abbia la volontà di portare una delle più depresse regioni del Mezzogiorno d'Italia (se non la più strutturalmente depressa) ad un livello di vita degno di un paese civile, eliminando pericolose tensioni sociali ed utilizzando la laboriosità proverbiale del popolo sardo. In ogni caso l'entrata in vigore del presente disegno di legge deve quindi essere preceduta dal completamento della procedura comunitaria di autorizzazione (a meno che non la si voglia perfezionare prima o parallelamente all'approvazione del disegno di legge), in mancanza della quale la Repubblica italiana può essere denunciata per violazione delle norme del Trattato.

A questo proposito va precisato che la sospensione della protezione tariffaria è vincolata a termini precisi e ristretti e — per il suo carattere temporaneo — non pare incidere sensibilmente sul sistema delle risorse proprie comunitarie. La sospensione tariffaria temporanea in ogni caso pare offrire vantaggi politici e sociali di gran lunga più importanti ed interessanti, soprattutto se visti in ottica prospettica, di insignificanti svantaggi economici contingenti.

Articolo 16. — Le stesse motivazioni, almeno in parte, relative agli articoli precedenti possono essere addotte a giustificazione della presente norma.

In questo caso esiste, oltre alla cautela della ridotta temporaneità dell'agevolazione, una motivazione di carattere squisitamente socio-politico più volte evidenziata nel corso della presente relazione. La necessità di dare subito alle misere popolazioni dell'Isola un segno tangibile di benessere, di sopire le paurose tensioni sociali che vanno sorgendo, di consentire il riassorbimento dell'emigrazione sarda; l'opportunità di creare le basi di un'economia di mercato e la necessità di avvicinarsi rapidamente ad un tenore di vita di livello europeo, hanno consigliato questa norma che si rivela indispensabile nell'economia del discorso globale sulla zona franca.

Tale norma non mancherà di apportare — anche in funzione dell'affidamento della sua « gestione » all'esecutivo regionale che avrà necessità di contrattare investimenti nell'Isola — effetti benefici per i produttori italiani ed europei per i quali, in costanza delle agevolazioni, la Sardegna potrà rivelarsi un mercato interessante.

Articolo 17. — Considerata l'ampiezza della istituenda zona franca, si è ritenuto indispensablie mantenere la piena disponibilità degli ordinari regimi doganali in condizioni adatte alla nuova e peculiare caratteristica giuridica che emerge dal presente disegno di legge.

Col primo comma si è inteso realizzare un duplice scopo:

il mantenimento degli effetti del regime di perfezionamento attivo [lettere *a*) e *b*)];

il mantenimento della possibilità di operare trasformazioni di materie prime nazionali e nazionalizzate [lettera *c*)].

Per questi effetti si è resa necessaria una inversione dei controlli normalmente esercitati nel territorio doganale nazionale; poichè, in effetti, l'intero territorio della Sardegna è costituito in zona franca (il che comporta un controllo esterno alla linea doganale), la permanenza degli istituti normalmente utilizzati impone l'esigenza di effettuare una deroga al regime della zona che dovrà essere protetta nei luoghi nei quali non sarà applicabile; con lo stesso articolo si è attuata una decentralizzazione del potere amministrativo delle autorità doganali, che decidono a livello regionale ed alle quali è fatto obbligo di comunicare al Ministro delle finanze il contenuto delle deroghe concesse. Le revoche e le modifiche che saranno decise dal Ministro su conforme parere della Regione sarda (onde non vanificare eventuali incentivi concessi e/o programmi di sviluppo di cui è responsabile la Regione) vanno espresse in termini relativamente brevi in omaggio al criterio di agilità cui più volte si è fatto cenno.

Articolo 18. — Per gli stessi motivi esposti a commento dell'articolo 17 si è reso necessario il presente testo che prevede la possibilità di mantenere tutte le agevolazioni previste per il traffico internazionale. Questa attività trova la sua disciplina nella sezione terza, capo IV, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (articoli dal 214 al 217) e concerne una serie ampia di operazioni di importazione temporanea che non comportano trasformazione (in senso tecnico) delle merci importate. Le stesse regole valgono per le esportazioni temporanee, cosicchè può dirsi che il traffico internazionale, in quanto fenomeno economico considerato dalla legge doganale, rappresenta tutto il settore delle importazioni ed esportazioni temporanee non regolamentate nell'ambito dei regimi di perfezionamento attivo e passivo.

Articolo 19. — La possibilità di decidere autonomamente ed immediatamente le autorizzazioni in materia di importazione temporanea risponde non soltanto ad un'esigenza di decentralizzazione quanto mai opportuna in questo caso, ma all'inderogabile necessità di poter valutare e disporre in settori economici che, sopratttuto nell'attuale congiuntura, meritano protezione contro la eccessiva burocratizzazione delle procedure

doganali. Il coinvolgimento dell'Amministrazione regionale previsto in caso di revoca della autorizzazione vuole rispondere ad una esigenza protettiva. È opportuno osservare che il successo economico di molti paesi dell'occidente e dell'estremo oriente risiede, tra l'altro, nell'immediatezza degli interventi amministrativi.

Articolo 20. — La struttura amministrativa e doganale della zona franca impone un ampliamento dell'ambito sanzionatorio. Ciò al duplice scopo di rafforzare la protezione fiscale in funzione delle accresciute facilitazioni doganali e di precisare, superando tutte le polemiche, con più incisività, i limiti entro i quali il regime doganale agevolato può essere correttamente utilizzato. La lettera *a*) dell'articolo in esame impone l'obbligo, penalmente sanzionato, di mantenere una separazione fisica netta tra le merci estere (che rispondono cioè alle condizioni previste dagli articoli 9 e 10 del Trattato istitutivo della CEE) e le merci nazionali (prodotte ed ottenute — o solo ottenute — nel territorio nazionale, che mantengano tale caratteristica anche ai fini doganali) e nazionalizzate (cioè immesse in libera pratica a norma degli articoli sopra richiamati). Con la previsione di cui alla lettera *b*) si dichiara implicitamente l'inversione dell'onere della prova, nel senso che deve essere dimostrata la *voluntas agendi*; incomberà poi sul prevenuto — ed in questo senso può parlarsi di inversione dell'onere della prova — dimostrare il contrario con elementi di fatto che vincano la presunzione che è *juris tantum*. Si è del tutto coscienti del rischio che, sul piano della prova, deriva dall'idea ambigua di una presunzione fondata di frode; nondimeno, il beneficio fiscale, che deriva a tutta la Sardegna dalla istituzione della zona franca, merita la predisposizione di misure, anche di prevenzione, per contenerla entro i limiti della legislazione nazionale e comunitaria in materia economico-doganale. Le norme di cui alle lettere *c*) e *d*) paiono sufficientemente esplicite da non meritare commenti ulteriori; può soltanto osservarsi che il controllo delle quantità e delle qualità è elemento primario per assicurare la rispondenza della previsione legislativa alla pratica utilizzazione del regime di zona franca.

Articolo 21. — La integrazione proposta è necessaria per allineare il nuovo regime a quanto già precedentemente regolamentato.

Articolo 22. — La previsione di questo articolo corrisponde a quanto disposto dalla legge doganale e vale soltanto quale richiamo all'obbligo — da parte di chi gode dei benefici di un regime doganale agevolato — di accettare qualsiasi controllo e verifica che sia ritenuta necessaria o utile dall'autorità finanziaria.

Articolo 23. — L'articolo intende richiamare opportunamente le norme vigenti in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Articolo 24. — La necessità di creare i presupposti, parallelamente alla istituzione della zona franca in Sardegna, per lo sviluppo di una sana industrializzazione che sia occasione di occupazione delle larghe masse di popolazione disoccupata dell'isola, ha consigliato l'ulteriore previsione del classico incentivo dell'esenzione fiscale — esenzione limitata alle sole imposte dirette — per le nuove attività produttive e per i nuovi investimenti. Ciò potrà consentire un armonico e valido decollo dell'economia della regione ove i redditi non sottoposti a prelievo fiscale, per le favorevoli condizioni create con la istituzione della zona franca, potranno reinvestirsi accelerando così il processo formativo di ricchezza. La esenzione è tuttavia limitata nel tempo appunto perchè concepita come strumento di avvio del nuovo regime. Il secondo comma consente alla Regione, in armonia con la norma statutaria (articolo 9), di sopperire alle minori entrate conseguenti alle esenzioni fiscali con imposte sostitutive, per far fronte alle necessità di copertura del bilancio.

Articolo 25. — La gestione della zona franca, allo scopo di ottenere la massima funzionalità e la più rapida possibilità di realizzazione, unite ad una democratica partecipazione alla sua gestione, deve essere affidata ad un organismo locale — opportunamente integrato da rappresentanti dell'Amministrazione centrale — che ricomprenda, nella misura più ampia possibile, le forze sociali, politiche, amministrative e produttive dell'Isola.

Articolo 26. — Il regolamento di applicazione, le modalità di gestione e le deleghe dallo Stato alla Regione concernenti la zona franca (l'uno e le altre di complessa elaborazione) formeranno oggetto di uno studio separato e di apposite norme applicative la cui formazione avverrà, presumibilmente, attraverso la più ampia partecipazione ed il più approfondito dibattito di tutte le forze economico-sociali interessate.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI

CAPO I

DETERMINAZIONE DELLA ZONA FRANCA E MERCI AMMISSIBILI

Art. 1.

Il territorio della Regione autonoma della Sardegna è considerato fuori della linea doganale agli effetti dell'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e viene costituito in zona franca.

L'esecuzione delle norme in materia doganale, la loro modifica ed integrazione ai fini dell'attuazione della presente legge nonchè l'esercizio delle funzioni amministrative doganali, sono delegate dallo Stato alla Regione sarda; il relativo regolamento, di cui al successivo articolo 26, verrà emanato entro trenta giorni dalla pubblicazione della presente legge.

Art. 2.

Il quinto comma dell'articolo 2 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, approvato col decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è modificato come segue:

« Sono assimilati ai territori extra doganali i depositi franchi, i punti franchi, gli altri analoghi istituti di cui agli articoli 132, 164, 166 e 254 ed il territorio della Regione autonoma della Sardegna costituito in zona franca ».

Art. 3.

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 23 gennaio 1973, n. 43, ed ha altresì effetto:

1) nei riguardi degli importi compensativi monetari istituiti con regolamento del Consiglio delle Comunità europee n. 974 del 12 maggio 1971;

2) nei riguardi dell'imposta sul valore aggiunto, istituita con decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, numero 633.

Art. 4.

Nella zona franca sono ammesse le merci di ogni specie e di qualsiasi origine, provenienza o destinazione, salvo i divieti o le restrizioni stabiliti dalla Regione sarda in base alla delega di cui all'articolo 1 della presente legge, che siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale o regionale, o di tutela della proprietà industriale o commerciale, ovvero giustificati da motivi di ordine tecnico o amministrativo.

Art. 5.

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. 6.

Su richiesta del proprietario o del suo locale rappresentante, le merci nazionali e nazionalizzate introdotte nella zona franca di cui ai capitoli da 84 a 90 della vigente tariffa doganale, 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

ESCLUSIONI DAL REGIME DI ZONA FRANCA

Art. 7.

Il Presidente della Giunta regionale sarda, con proprio decreto, può disporre la esclusione dai benefici previsti dal regime di zona franca per merci o categorie di merci la cui introduzione in tale zona possa rivelarsi pregiudizievole agli interessi economici dello Stato, o della Regione.

TITOLO II

DISPOSIZIONI GENERALI

CAPO I

REGIMI DOGANALI-ECONOMICI E FRANCHIGIE DOGANALI

Art. 8.

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 transito;

e) per il deposito.

Art. 9.

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;

alla condizione che nei loro confronti non siano state concesse agevolazioni fiscali in applicazione dell'articolo 6 della presente legge.

Art. 10.

Le merci nazionali o nazionalizzate introdotte nella zona franca e per le quali siano state concesse agevolazioni fiscali, in applicazione dell'articolo 6 della presente legge, 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. 11.

Le merci introdotte nella zona franca, per le quali le disposizioni legislative comunitarie o nazionali prevedano l'esonero totale dei 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 II

PROCEDURE DOGANALI E CAUZIONI

Art. 12.

Il vincolo delle merci introdotte in zona franca ad uno dei regimi previsti dal capo I del presente titolo comporta la applicazione

delle procedure doganali previste dal testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale in tutti i casi in cui non siano previste norme speciali. La Regione sarda, in base alla delega di cui all'articolo 1 della presente legge, potrà emanare proprie norme di adattamento del predetto testo unico 23 gennaio 1973, n. 43, alla particolare situazione della zona franca.

Art. 13.

Agli effetti dell'esonero dall'obbligo di prestare cauzione, di cui all'articolo 90 del testo unico 23 gennaio 1973, n. 43, ed in deroga alle norme vigenti, il capo del compartimento doganale d'ispezione di Cagliari, su conforme parere dell'intendenza di finanza territorialmente competente, può concedere all'Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici in genere, 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 esse effettuate in tutti i casi in cui detto obbligo è previsto.

La concessione può essere revocata in qualsiasi momento, quando sorgano fondati dubbi sulla solvibilità dell'ente o della ditta; in tal caso l'ente o la ditta devono, entro cinque giorni dalla notifica della revoca dell'esonero, prestare cauzione relativamente alle operazioni in corso.

Art. 14.

Fermo restando l'obbligo di prestare cauzione a norma del secondo comma del precedente articolo 13, l'ente o la ditta nei confronti dei quali sia stata disposta la revoca del beneficio dell'esonero dal prestare cauzione possono proporre, nel termine di trenta giorni dalla notifica della decisione, ricorso al Ministro delle finanze che decide nel termine di tre mesi dalla data di presentazione del ricorso.

In caso di silenzio nel suddetto termine il ricorso s'intende accolto.

TITOLO III

DISPOSIZIONI PROVVISORIE

CAPO I

AGEVOLAZIONI TEMPORANEE

Art. 15.

In deroga alle disposizioni di cui all'articolo 168 del testo unico, al fine di accelerare il processo di industrializzazione dell'Isola, è temporaneamente consentita la 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 il rammodernamento e l'ampliamento di quelle già esistenti.

L'agevolazione può essere richiesta entro il periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, e per le imprese nuove, non oltre due anni dalla loro costituzione.

Con decreto del Presidente della Giunta regionale sarda, emanato ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 1, verranno stabilite le modalità di applicazione delle agevolazioni di cui al presente articolo.

Art. 16.

In deroga alle disposizioni doganali in vigore è consentita la immissione nella zona franca, per il fabbisogno locale, in esenzione da imposte e dai diritti doganali in genere, dei generi alimentari di prima necessità nonchè delle materie prime destinate ad essere lavorate nel territorio della zona franca, ad eccezione dei prodotti esclusi con decreto del Presidente della Giunta regionale sarda, emanato ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 1. 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.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 17.

Alle imprese di cui all'articolo 15 della presente legge esistenti o che sorgeranno nella zona franca potrà essere concesso, dal direttore della circoscrizione doganale territorialmente competente:

a) di essere considerate in territorio doganale, a condizione che gli stabilimenti si prestino e siano sottoposti alla vigilanza permanente 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 approvato con 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 saranno comunicate al Ministro delle finanze che potrà revocarle o modificarle entro tre mesi dalla data della loro concessione su conforme parere della Regione sarda.

Art. 18.

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

Art. 19.

In deroga a quanto previsto dagli articoli 177 e 178 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, la temporanea importazione è autorizzata dal direttore della circoscrizione doganale territorialmente competente. Delle autorizzazioni concesse è data comunicazione al Ministro delle finanze che, sentito il Comitato di cui all'articolo 221 del medesimo testo unico, può disporne la revoca o la modifica informandone preventivamente l'amministrazione regionale sarda.

Art. 20.

Le norme del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale relative alle violazioni doganali sono applicabili compatibilmente con le norme speciali della presente legge.

Costituiscono, comunque, casi di contrabbando:

a) la 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. 21.

All'articolo 15 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale è aggiunto il seguente comma:

« Il Presidente della Giunta regionale sarda può vietare, con proprio decreto emanato in forza delle funzioni ad esso delegate in materia, la costituzione nel territorio della

Regione autonoma della Sardegna di depositi di determinate merci estere, ovvero limitarli ai bisogni degli abitanti dell'Isola ».

Art. 22.

Gli agenti dell'Amministrazione finanziaria hanno facoltà di accedere agli stabilimenti, 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. 23.

Le opere ed i manufatti la cui costruzione si renda necessaria per la gestione della zona franca sono dichiarati di pubblica utilità. Le occupazioni e le espropriazioni che all'uopo si renderanno necessarie saranno effettuate secondo le vigenti norme in materia.

Art. 24.

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 presenti e future.

La Regione sarda potrà istituire sue proprie imposte sostitutive, in armonia con la normativa comunitaria e dello Stato.

Art. 25.

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

il Presidente della Giunta regionale sarda: Presidente;

tre rappresentanti dell'Amministrazione regionale: consiglieri;

tre rappresentanti dell'Amministrazione centrale: consiglieri;

tre rappresentanti sindacali: consiglieri;

tre rappresentanti degli imprenditori: consiglieri.

Art. 26.

Il regolamento di applicazione della presente legge, con le relative modalità di gestione, sarà emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle finanze, sentita la Regione sarda, entro 30 giorni dalla pubblicazione della presente legge.

Art. 27.

Gli oneri per l'istituzione e la gestione della zona franca sono a carico dello Stato.

Con apposita disposizione, da inserire annualmente nella legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, si provvederà a quantificare gli oneri complessivi a carico del bilancio dello Stato.