

Francesco Scifo

# **LA ZONA FRANCA IN SARDEGNA**

**ULTIMO BALUARDO PER LA RINASCITA E  
L'INDIPENDENZA**

Il Decreto Legislativo n.75 del 1998 prevede l'istituzione delle zone franche nei porti di Cagliari, Portovesme, Arbatax, Olbia, Oristano e gli altri porti o aree industriali collegate o collegabili. Si tratta, in sostanza, di una norma aperta che consente l'estensione del beneficio della zona franca a tutta l'area geografica della Sardegna: non è un caso che una Delibera del Consiglio Regionale del 31 ottobre del 2012, resa dalla Prima Commissione, avesse previsto l'estensione del regime di zona franca doganale fino a 120 km da ogni porto, indicato espressamente nella legge e impegnato la Giunta Regionale a procedere in tale senso. Purtroppo, il percorso di attuazione di queste norme deve fare fronte ad ostacoli assolutamente impreveduti e, alcune volte, insormontabili: una classe politica assolutamente impreparata, sia dal punto di vista culturale che da quello della gestione dei fenomeni sociali, ostacola una tale proposta, volta a determinare, semplicemente, una diminuzione dei costi della produzione nell'Isola e compensare uno storico svantaggio competitivo.

Questo è il punto: l'applicazione delle zone franche in Sardegna, qualsiasi sia il contenuto con il quale si vuole riempire questa scatola, denominata zona franca, è rivolta esclusivamente a diminuire il costo della produzione, a rendere conveniente fare e produrre lavoro, a trasformare la Sardegna in una realtà competitiva con le altre regioni italiane ed al passo con gli altri paesi europei. Si tratta, in sostanza, di garantire non solo la coesione tra i vari Stati membri prevista dal trattato dell'Unione Europea ma di garantire anche

l'attrattività dell'Isola: il fatto che la popolazione rimanga in Sardegna e non sia costretta a emigrare per mancanza di lavoro e di opportunità. L'obiettivo è che le persone e le imprese vengano attratte dagli altri paesi in Sardegna. Perché si vive e si resta in un luogo solo se è conveniente e confortevole viverci, se è facile produrre nell'Isola e crearvi attività produttive ed attrarre investimenti. Nessuno può ragionevolmente negare l'efficacia dell'istituzione di una zona franca quale strumento di politica economica: i dati favorevoli e relativi alle zone franche esistenti nel mondo sono inconfutabili, certificati dalla Banca Mondiale in un rapporto del 2008 e dai risultati di tutti i principali indicatori economici. L'istituzione regionale deve utilizzare l'idea di una zona franca per incidere sul tessuto economico della regione ed accelerare un progetto di sviluppo: non si può più pensare che la Sardegna possa continuare ad affidarsi ai trasferimenti statali, all'assistenza, ai contratti di solidarietà o a qualsiasi altra forma di clientelismo che non le garantiscono la possibilità di produrre da sola la propria ricchezza. Ma nemmeno può pensarsi che l'Isola possa competere a mani nude sul mercato mondiale con il suo immenso divario competitivo, dato dalla mancanza di cultura manageriale, d'infrastrutture, di insularità e di collegamenti.

E' per questo che abbiamo pensato che sarebbe stato necessario formare un'opinione pubblica, una coscienza collettiva e consapevole, una popolazione cosciente che potesse conoscere e scegliere le potenzialità incredibili che lo strumento della zona franca consente di realizzare. La

Sardegna ha una lunga tradizione di agevolazioni e leggi speciali, basta ricordare che il mantenimento dei suoi privilegi fu garantito dal trattato internazionale quando passò, nel 1718, dall'Austria al Ducato di Savoia, trasformandolo così in Regno di Sardegna nel 1720: al re di Sardegna furono imposti i privilegi che la Sardegna aveva ricevuto dalla Spagna a pena di retrocessione dell'isola e del regno. La Sardegna mantenne, infatti, una posizione federata con lo Stato sabaudo alla quale facevano capo finanze e bilanci propri: inopinatamente, l'isola rinunciò a questi privilegi con il trattato sulla fusione del 1847. Tuttavia, questa rinuncia fu fatta perché la popolazione e la classe dirigente sarda ritennero erroneamente di poter migliorare la propria condizione fondendosi con uno stato unitario. La testimonianza della condizione particolare dell'Isola fu che il neonato Stato italiano, a seguito delle risultanze di una commissione d'inchiesta parlamentare, istituita per capire le cause del sottosviluppo dell'Isola, nel 1897 dovette promulgare una legge speciale che serviva a colmare il divario che già divideva la Sardegna dal resto del regno. Questa legge fu integrata nel 1902 e, infine, estesa nel 1907 con "la legge sui provvedimenti speciali per l'isola del 10 novembre 1907 n.844"; si trattava di un testo unico che raccoglieva tutte le norme speciali che dovevano garantire lo sviluppo della Sardegna. Fu un piano di rinascita ante litteram, che consentì bonifiche e che permise di creare centrali elettriche, dighe, laghi artificiali, d'irreggimentare i fiumi, di potenziare l'agricoltura; ma non bastò: si fallì perché si scelse una

via che doveva essere basata esclusivamente su trasferimenti statali e su finanziamenti esterni e non si scelse di mettere in condizione la società sarda di produrre da sola la propria ricchezza. Questo errore fu ripetuto con i piani di rinascita che vennero scritti dopo lo statuto autonomistico del 1948. Piani di rinascita, garantiti anche con leggi speciali che fecero affluire enormi risorse, ma non crearono nell'opinione pubblica l'idea che si dovesse sviluppare un tessuto imprenditoriale autonomo e sano, in grado di riprodursi e non un'imprenditoria corsara che prendeva i soldi e scappava.

Invece, così fecero i grandi industriali venuti dal Nord: crearono un tessuto industriale artificiale che desertificava e sfruttava l'ambiente e le persone. E' mancata la volontà di creare in loco una zona franca che avrebbe creato posti di lavoro ed una ricchezza autopropulsiva: creare imprese che sarebbero venute non per afferrare soldi a fondo perduto ma, esclusivamente, perché era conveniente venire a fare impresa e lavorare nell'Isola.

Nello Statuto autonomistico, all'articolo 12, si prevedeva l'istituzione di punti franchi e si prevedevano anche altre agevolazioni doganali da zona franca nei commi successivi, per quanto attiene alle macchine agricole e la creazione d'impresе. Tuttavia, i punti franchi non furono realizzati né le agevolazioni doganali, originariamente previste, consolidate, come invece era nell'idea della consulta che scrisse lo statuto ed, anzi, nel 1983, le misure furono colpevolmente e definitivamente cassate con la modifica dell'art. 12,

decisa ad opera della legge n. 122<sup>1</sup>. In realtà, la Sardegna ha sempre avuto paura della sua autonomia, paura che la sua possibile indipendenza economica facesse venire meno gli aiuti dello stato centrale: per questo l'Isola non volle che le si applicasse direttamente lo statuto siciliano ed anche oggi, la sua miope classe dirigente, di fatto, ripudia la sua stessa autonomia speciale. A suo tempo, invano, la stessa assemblea costituente, incaricata di redigere la costituzione italiana, aveva suggerito questa soluzione. Purtroppo, si volle redigere uno statuto sardo, che di fatto era meno efficiente ed autonomo di quello siciliano, nella speranza che una minore autonomia dallo stato italiano sarebbe stata compensata da maggiori trasferimenti economici e assistenza: così si permise, per quanto attiene ai tributi, che si facesse riferimento soltanto ciò che veniva prodotto nell'isola e, quindi, tassato nell'isola e non a ciò che veniva tassato anche altrove, ancorché, in qualche modo, prodotto nell'isola, infatti, non c'è nello statuto sardo un articolo simile all'articolo 32 dello statuto siciliano e la nuova formulazione dell'art.8, di seguito realizzata, in un ottica di pura dipendenza economica dallo stato centrale, non ha affatto migliorato questa situazione.

Così siamo arrivati al Decreto Legislativo del 1998 numero 75.

---

1

Comma abrogato dall'art. 3, L. 13 aprile 1983, n. 122. Il terzo comma così recitava: "Sono esenti, per venti anni, da ogni dazio doganale le macchine, gli attrezzi di lavoro ed i materiali da costruzione destinati sul luogo alla produzione ed alla trasformazione dei prodotti agricoli della Regione ed al suo sviluppo industriale." Comma abrogato dall'art. 3, L. 13 aprile 1983, n. 122. Il quarto comma così recitava: "Su richiesta della Regione potranno essere concesse esenzioni doganali per merci ritenute indispensabili al miglioramento igienico e sanitario dell'Isola."

Vediamo dunque che tipo di zona franca prevede il Decreto Legislativo 75 del 98. Questo decreto si rifà esplicitamente ai regolamenti doganali dell'Unione Europea n.2913 del 1992 e n.2454 del 1993. Si tratta di due regolamenti che disciplinano la materia doganale e che riportano in un testo unico il precedente regolamento comunitario n. 2504 del 1988 che ha dettato la disciplina unitaria delle zone franche e dei depositi franchi.

Al di là della varia terminologia utilizzata a livello nazionale: punti franchi, porti franchi, zone franche, il codice doganale dell'unione europea, riformato nel 2008 con il Regolamento n.450/2008 e, poi, nel 2013 con il Regolamento n.952, che all'art. 288 fissa nel 2016 la partenza della nuova disciplina delle zone franche intercluse, prevede esplicitamente solo le zone franche e i depositi franchi. In particolare, inquadra questi istituti nelle destinazioni doganali speciali. In sostanza, secondo il Codice doganale, le merci possono avere la destinazione dell'immissione in libera pratica nel territorio dell'Unione, oppure quella dell'esportazione, oppure quella dei regimi doganali speciali, tra i quali rientrano la zona franca e i depositi franchi. E' chiaro che nella visione del legislatore comunitario la zona franca viene ad essere un vero proprio regime doganale, cioè una condizione nella quale si trovano stabilmente determinate merci che vengono di fatto ad essere introdotte nel territorio dell'unione, ma si fa finta che queste merci siano rimaste all'esterno dei relativi confini. Tutto ciò, per una finzione giuridica, che attribuisce alle merci, che si trovano in zona franca o nel deposito franco, lo

status giuridico di merci che non sono ancora state immesse all'interno dei confini doganali dell'unione. Tuttavia, la disciplina doganale del codice dell'Unione è diversa dalla disciplina doganale italiana; vi sono delle notevoli difformità tra le due normative: in primo luogo, perché il Testo Unico doganale italiano, seguendo pedissequamente la Legge Doganale del 1940, assimila le zone franche ai territori extradoganali, i quali, per l'Italia, sono tra gli altri, Livigno e Campione d'Italia. La normativa italiana, quindi, crea un regime di extraterritorialità che si va ad affiancare a quello previsto dalla finzione giuridica delle zone franche di diritto doganale europeo comunitario. In sostanza, noi abbiamo un quadro, delineato dalla normativa italiana, che è ben più ampio di quello prospettato dalla normativa comunitaria: la normativa comunitaria non prevede infatti, di per sé, per le zone franche anche il requisito dell'extraterritorialità effettiva ma nemmeno lo vieta. Tale extraterritorialità è invece prevista dal Testo Unico doganale italiano, il D.P.R. n.43/1973, che va quindi coordinato con il Codice doganale comunitario.

Per la normativa italiana l'area destinata zona franca dovrà avere non solo i limitati benefici doganali previsti dal codice comunitario, ma anche i benefici strettamente e direttamente connessi con l'effettiva extraterritorialità. Si tratta, non solo delle esenzioni da diritti di confine, dazi doganali e misure di politica commerciale di effetto equivalente, ma anche dalle imposte indirette, come l'iva e le accise; nonché da tutti i tipi d'imposizione fiscale che abbia come presupposto la territorialità.



Il concetto di **zona franca integrale** altro non è che una sola zona franca doganale alla quale si aggiungono tutte le agevolazioni di tipo fiscale connesse all'extraterritorialità, come abbiamo esemplificato prima. Il precedente storico è la zona franca di Fiume e del Carnaro. Una zona franca è per il Testo Unico doganale italiano una zona extraterritoriale perché vi è un'assimilazione espressa nell'articolo 2 del Testo Unico doganale n.43 del 1973 ma, ancor prima, vi era un'assimilazione espressa nell'articolo 2 del D.P.R. n.18 del 1971, nel quale addirittura si assimilavano espressamente le zone franche istituite con leggi speciali alle aree extraterritoriali ed extradoganali. Inoltre, deve ricordarsi anche la direttiva Iva. Infatti la direttiva del 2006 ha elencato tutta una serie di territori che sono considerati al di fuori territorio dell'Unione, definite quindi aree extraterritoriali, tra le quali appunto Livigno e Campione d'Italia: questo testimonia che il legislatore comunitario ha sempre tenuto conto di quelle che erano le agevolazioni storicamente riconosciute a determinate aree del territorio dell'Unione; sempre, ovviamente, su sollecitazione degli Stati membri: sollecitazione che l'Italia però ha omesso sistematicamente di fare per la Sardegna.

E' giunto dunque il momento che l'Italia si attivi per ottenere che per la Sardegna venga previsto un regime analogo a quello in vigore in altre aree dell'Unione, che hanno le stesse caratteristiche di insularità, che hanno le stesse caratteristiche di spopolamento, che hanno le stesse difficoltà dei collegamenti e dei trasporti, ed infine, che hanno gli stessi costi di produzione

e del lavoro. In sostanza, ciò che si applica ad altri territori dell'Unione deve essere applicato anche alla Sardegna per il principio di uguaglianza che afferma la necessità di disciplinare in modo uniforme le situazioni uguali: la Sardegna ha sicuramente tutti i requisiti previsti dall'articolo 158 del Trattato di Maastricht e poi dall'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea successivo.

Non possono essere misconosciuti e negati i fatti: sappiamo bene che tra Sardegna e l'Italia ci sono circa 200 miglia di acque internazionali, per cui nessuno può discutere dell'isolamento della Sardegna e nessuno può discutere nemmeno dello spopolamento della Sardegna che ha una densità di popolazione tra le più basse d'Europa, nonostante le favorevoli condizioni climatiche; una situazione analoga per densità di popolazione più a quella della Groenlandia, che infatti si trova in un regime di extraterritorialità, che a quella di altri paesi dell'Unione. Non si può dimenticare nemmeno che la Sardegna ha un costo della produzione superiore del 30% a quello degli altri territori dell'unione e che, quindi, il principio di coesione sul quale si fondano i trattati europei, non può che imporre un trattamento specifico per la Sardegna; un trattamento agevolato che non può che essere quello previsto dalla normativa del suo statuto, ovvero la possibilità di usare lo strumento di politica economica della zona franca, che consenta di attrarre investimenti stranieri, che consenta di creare posti di lavoro, che consenta di sviluppare un programma concreto di politica economica regionale: la stessa autonomia

speciale della Regione Autonoma della Sardegna determina l'idoneità dell'istituzione regionale a chiedere l'applicazione di queste agevolazioni direttamente, in via di sussidiarietà, anche saltando lo Stato italiano inadempiente.

Quanto sopra, anche con lo strumento del ricorso in carenza, qualora l'Unione Europea non recepisce le richieste della Regione. La sentenza sulle Azzorre emessa dalla Corte di Lussemburgo C88/2006 prevede proprio l'ipotesi che sia proprio dall'autonomia regionale che parta o che debba partire la richiesta dei benefici fiscali e, quindi, non solo questa sentenza ci dice che sono legittime queste richieste locali, se provengono da una regione, quale diretta espressione della sua autonomia e non da uno scambio con altri benefici statali concessi dallo Stato membro a cui la regione appartiene. Per questo la Regione Sardegna deve agire direttamente nei confronti dell'Unione in via di sussidiarietà, saltando l'inerzia dello Stato italiano che mai si è attivato nei confronti della Commissione, nemmeno per notificare le zone franche già istituite col Decreto Legislativo n.75 del 1998. Siamo a questo paradosso: lo Stato italiano nel 1998 istituisce le zone franche in Sardegna ma omette di notificare dal 1998 alla Commissione Europea l'esistenza di questa legge. Tale comportamento omissivo viola palesemente la normativa europea che impone invece allo Stato membro, secondo l'articolo 802 del Regolamento n.2454 del 1993, di notificare alla Commissione Europea l'istituzione di ogni zona franca: qui siamo di fronte a una situazione di totale

illegalità. Ciò avviene perché lo Stato italiano non ha notificato la legge che lui stesso ha promulgato.

Di fronte a questa situazione d'illegalità abbiamo vanamente adito il Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna con un'azione collettiva proposta ai sensi dell'articolo 1 del Decreto Legislativo n.198 del 2009, la cosiddetta azione collettiva pubblica: abbiamo chiesto che il Tribunale amministrativo ordinasse alla Regione sarda, all'Autorità portuale di Cagliari, al Comune di Cagliari, su cui insiste la zona franca di Cagliari, istituita con il Decreto Legislativo n.75/98 come delimitata dal DPCM del 7 giugno 2001, di attuare disposto delle leggi sopra citate.

Nonostante questo coraggioso tentativo, fallito per una sentenza che ha totalmente trascurato la ratio delle azioni collettive, assimilandole alle azioni individuali, la Regione il 7 ed il 12 febbraio 2013 rispondeva con due delibere che istituivano la zona franca integrale in tutta la Sardegna. Sostanzialmente in queste delibere la Giunta dà mandato al Presidente della Regione di estendere a tutta la Sardegna i benefici previsti per le zone franche, non solo di tipo doganale, quali sono quelle previste dal diritto doganale comunitario, ma quelle integrali. Tale status di extraterritorialità così sancito in applicazione anche di due leggi regionali del 1953 e del 2008, comporta l'esenzione dei servizi e dei prodotti da Iva e accise e da tutte le imposte che hanno quale presupposto la territorialità. Inoltre, lo stesso regime consente il consumo sul relativo territorio isolano di una certa quantità di prodotti in

esenzione da imposte, predeterminata su base annua con decreto del Ministero dell'economia come previsto dalla Legge n.762 del 1973 per tutte le zone franche; di seguito, il Presidente della Regione, attivandosi in virtù del principio di sussidiarietà, comunicava alla Commissione Europea, allo Stato italiano e a tutti gli enti preposti queste decisioni, adottate dalla giunta regionale sull'onda della pressione popolare che aveva spinto oltre 300 Sindaci a deliberare l'istituzione di una zona franca nel proprio territorio. Tuttavia l'iter si bloccava, nel senso che, a queste formali comunicazioni, non faceva seguito l'applicazione del regime costituito.

Per questi motivi, continuava la nostra campagna informativa, con centinaia d'incontri e riunioni sul territorio, perché l'idea era quella che solo creare un'opinione pubblica consapevole potesse determinare l'attuazione della zona franca in Sardegna.

In realtà, ci siamo resi conto che l'effettiva applicazione e utilizzazione di questo strumento di politica economica non può che essere frutto di una decisione politica: non è un problema puramente giuridico; quand'anche i giudici ne ordinassero l'applicazione, la legge non sarebbe applicata se la classe politica non decidesse, con una scelta consapevole, di utilizzare questo strumento. Fino ad ora è stato scelto di non utilizzarlo ma non è stata proposta alcuna politica alternativa, idonea a creare una leva di sviluppo autopropulsivo della regione. Dunque, la principale obiezione, che noi facciamo a chi non vuole utilizzare la zona franca, è di sollecitare una

proposta alternativa, idonea a poter attrarre gli investimenti locali ed extraisolani, senza svendere le persone ed il territorio, ed a diminuire il costo della produzione. Nessuno certo può richiamare la politica assistenziale svolta fino adesso, perché i soldi da spendere in deficit sono finiti: il principio della parità di bilancio, che dal 1 gennaio 2014 ha rango di norma costituzionale, con le modifiche intervenute con la Legge Costituzionale n. 3 del 2012, esclude che si possa confidare in altri finanziamenti statali del tenore di quelli ricevuti fino ad oggi.

Vi sono alcune considerazioni che, dopo anni di incontri e di convegni relativi alla zona franca, possono essere tratte: la prima considerazione è che quando si tenta di trasformare lo status quo, cioè quando si tenta di modificare una situazione consolidata nel tempo, si incontrano delle resistenze veramente notevoli ed insormontabili. In particolare, la questione della zona franca, cioè dell'utilizzazione o meno di questo strumento di politica economica, ha sviluppato un dibattito non più basato sul merito della questione, cioè sul fatto che la zona franca sia conveniente, oppure che l'adozione di questo istituto giuridico sia fonte di sviluppo per la Regione, quanto un discorso basato su meri pregiudizi ideologici. In particolare, tutti i partiti hanno deciso di osteggiare l'utilizzazione di questo strumento, chi esclusivamente per posizioni ideologiche, chi per interessi propri puramente economici. Questi soggetti politici non si confrontano più sul merito delle questioni, ma si limitano ad attaccare con dei sistemi abbastanza semplici di

denigrazione chi porta avanti questa battaglia o, in modo pure semplice, dicendo che non si può attuare la zona franca in Sardegna o, addirittura, asserendo che chi si fa fautore di questo strumento, sarebbe un cattivo informatore delle persone per bene.

Tutta questa la campagna dimostra che questa classe politica non ha ancora capito la situazione economica in cui è precipitato il sistema Sardegna, una situazione socioeconomica nella quale costi del lavoro e della produzione sono enormemente superiori a quelli del resto d'Italia e anche del resto dell'Unione Europea.

Ora non possiamo dimenticare che uno dei pilastri e dei fondamenti dell'Unione Europea è la **politica di coesione**: la situazione economica della Grecia e di altri paesi del sud dell'Europa dimostra, in maniera ampia e inconfutabile, che le stesse istituzioni europee stanno violando i trattati; lo stanno facendo perché stanno assoggettando una serie di territori dell'Unione a degli oneri insopportabili che allontanano questi territori dagli obiettivi di coesione fissati dal trattato e che rendono queste terre aree di conquista della speculazione finanziaria e di povertà e di fame per la popolazione che vi abita.

Quindi per evitare questo destino alla Sardegna noi combattiamo per attuare la zona franca, quale meccanismo che consente di abbassare i costi di produzione, quale strumento che consenta alla Regione di attirare

investimenti stranieri, quale azione che consenta di abbassare il tasso di disoccupazione. Ma soprattutto, per attuare una politica di sviluppo, un progetto di sviluppo economico, che solo la zona franca potrebbe accelerare. Solo questo può portare la Regione tra i protagonisti della politica economica della sua area territoriale; ma tale progetto non sembra compreso dagli uomini politici che ricoprono posti di rilievo, né dalle associazioni datoriali o dalle organizzazioni di categoria e dai sindacati. Noi ci siamo trovati contro un muro, un sistema che vuole continuare a garantirsi il potere ed un dannoso monopolio nelle telecomunicazioni e nella ricerca e sviluppo. La zona franca in qualche modo metterebbe in discussione una certa attività politica, che è un'attività volta a gestire i trasferimenti statali e tecnologia ed a poter manovrare una sacca di povertà nella quale è possibile distribuire assistenza e aiuti clientelari.

Questo con la zona franca non avrebbe più senso, perché **la zona franca è uno strumento che trasforma una società assistita in un'economia che produce** ed è uno strumento che ridà dignità ai lavoratori e alle persone. Quella dignità che certe persone hanno rubato ai lavoratori e quella dignità che le stesse non vogliono più restituire alla popolazione: dunque anche questo scritto non è altro che un manifesto, per fare comprendere all'opinione pubblica che deve ormai prendere coscienza del fatto che è arrivato il momento di ribellarsi a questo stato di cose. Ognuno deve prendere le sue responsabilità e sottoporre a una pressione costante i propri sindaci, i propri



consiglieri comunali, i propri uomini politici. Altrimenti, questa Regione non avrà speranza di poter prosperare con trasferimenti statali del tipo di quelli attualmente in vigore. Il principio della parità di bilancio esclude la possibilità per le regioni e per lo stesso stato italiano di operare in deficit: questo principio significa che nei prossimi anni nessuna operazione sociale, nessun trasferimento di fondi potrà avvenire senza una totale copertura finanziaria, senza la promessa di restituire la somma che viene destinata a questi scopi benefici con gli interessi. Non c'è più la possibilità per lo stato centrale di distribuire soldi a fondo perduto e nemmeno per la Regione: tutto quello che verrà distribuito dovrà essere ripagato con gli interessi.

Neppure si potrà contare sui trasferimenti dell'Iva e delle accise sull'entità di quelli che siamo abituati a conoscere, perché gli stessi crolleranno col crollo della produzione, così come è già successo negli anni 2011, 2012, 2013 e 2014. Nemmeno i buchi della Regione potranno essere coperti soltanto come è avvenuto in passato, con dei mutui ad interesse, ma solo con nuove tasse e pagamenti sempre più onerosi e intollerabili per l'impresa e per i singoli. In sostanza, questi partiti politici che osteggiano la zona franca non si rendono conto di voler condannare a una a una schiavitù la propria popolazione i propri elettori e infine se stessi.

Appendice

Consiglio Regionale della Valle d'Aosta

OGGETTO N. 31/48 - ATTUAZIONE DELLA ZONA FRANCA IN VALLE D'AOSTA.

Su invito del Presidente Avv. Caveri l'Assessore Geom. Pareyson riferisce al Consiglio in merito all'attuazione della zona franca in Valle d'Aosta e dà lettura della seguente relazione, già inviata in copia ai Signori Consiglieri unitamente all'ordine del giorno dell'adunanza odierna:

L'art. 14 dello Statuto Speciale per la Valle d'Aosta, approvato il 30 gennaio u.sc. dalla Assemblea Costituente, stabilisce che il territorio della Valle d'Aosta è Zona Franca. Il Testo dell'articolo è il seguente:

""IL TERRITORIO DELLA VALLE D'AOSTA E' POSTO FUORI DELLA LINEA DOGANALE E COSTITUISCE ZONA FRANCA.

LE MODALITA' DI ATTUAZIONE DELLA ZONA FRANCA CONCESSA ALLA REGIONE SARANNO CONCORDATE CON LA REGIONE E STABILITE CON LEGGE DELLO STATO"".

*Carattere e consistenza della zona Franca concessa alla Valle in virtù del precedente articolo.* Mentre il D.L.L. del 7 settembre 1945, n. 546, art. 4, conteneva, com'è noto, esplicite limitazioni al beneficio della Zona Franca, o precisamente escludeva da esso la franchigia dalle imposte di fabbricazione e di consumo, nonché dai diritti di monopolio, l'art. 14 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta - che abroga implicitamente il citato decreto n. 546 - non fa alcuna riserva né stabilisce alcun limite alla Zona Franca concessa. Nella Zona Franca, costituita com'è da un territorio chiuso e fuori dalla linea doganale - le merci di qualsiasi origine e provenienza sono considerate estere a tutti gli effetti e per ciò stesso non possono venir gravate *di alcuno dei diritti di confine*, che solo dovranno assolvere al momento del loro eventuale passaggio nel territorio doganale dello Stato.

A tenore dell'art. 7 della vigente legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424, i diritti di confine sono i seguenti:

- i dazi d'importazione e d'esportazione e, per quanto riguarda le merci in importazione, i diritti di monopolio, le sovrimposte di fabbricazione e di consumo, ed ogni altra imposta e sovrimposta di consumo a favore dello Stato. Vi si comprendono il diritto erariale e ogni addizionale all'imposta di fabbricazione.

A questo punto è opportuno confrontare il già citato articolo 14 istitutivo della Zona Franca nella Valle d'Aosta coi decreti e leggi in virtù dei quali furono istituite, a loro tempo, le zone franche di Livigno, di Zara e di Fiume. Ciò per dissipare ogni dubbio sul carattere integrale della nostra Zona Franca.

*Zone Franche di Livigno e di Zara* - Nelle leggi e decreti istitutivi di queste Zone Franche è stata specificata la franchigia dai diritti di monopolio. Tale specificazione - che non troviamo all'art. 14 per la Zona Franca della Valle d'Aosta - era necessaria poiché allora, cioè anteriormente al 1940, i diritti di monopolio non erano compresi tra i diritti di confine, come lo sono oggi a tenore dell'art. 7 della legge doganale del 1940 più sopra citata.

*Zona Franca di Fiume e del Carnaro* - Nel decreto istitutivo di questa Zona Franca sono precisate invece le esclusioni dalla franchigia riguardanti i diritti di confine e doganali. (I diritti doganali sono quelli che, in virtù di una legge speciale, vengono riscossi dalle Dogane insieme ai diritti di confine: tassa di sbarco e imbarco, tassa portuale, diritto di licenza, imposta entrata, tassa sanitaria, ecc.).

Ciò premesso, poiché nell'art. 14 dello Statuto Speciale che costituisce in Zona Franca il territorio della Valle, non sono formulate esclusioni di sorta, è pacifico che il beneficio della franchigia dai diritti di confine per le merci destinate alla Zona Franca stessa, è completo e totale.

Le modalità di attuazione di cui al secondo comma dell'art. 14 non possono intaccare l'integrità del primo comma dello stesso articolo e riguardano il movimento delle merci, la eventuale conservazione della loro nazionalità con la istituzione di appositi "magazzini vigilati", l'istituto della temporanea importazione ed esportazione, la opzione al regime nazionale delle fabbriche, la restituzione dei diritti o l'abbuono delle imposte per determinate merci nazionali destinate alla Zona Franca, l'introduzione in franchigia nel territorio doganale delle merci di produzione locale, ecc.

Tali modalità di attuazione della nostra Zona Franca dovranno essere concordate tra Regione e Governo.

Condizione essenziale per il funzionamento della Zona Franca è la divisione del suo territorio da quello doganale mediante la costituzione di una barriera. Per la Valle d'Aosta tale barriera dovrà sorgere a Pont St. Martin, ed avrà le

stesse funzioni di quelle esistenti ai valichi del Piccolo e del Gran S. Bernardo, eccettuati i controlli sui passaporti e sulla valuta.

Non mancano coloro che sono convinti che la costituzione di una barriera doganale rappresenti una somma tale di inconvenienti, sia per il traffico normale dei valdostani col territorio doganale, sia per il movimento turistico, sia ancora per il libero funzionamento delle industrie, da rendere preferibile ad una zona Franca integrale l'assegnazione pura e semplice di contingenti di prodotti in relazione al fabbisogno della Valle, con la conseguente eliminazione della barriera doganale.

Riteniamo pertanto opportuno compiere, a continuazione, una disamina obiettiva - basata su dati concreti e precisi nonché su considerazioni pratiche - dei vantaggi e degli inconvenienti propri a ciascuna delle due soluzioni che si prospettano per la soluzione del problema della nostra Zona Franca.

#### *Regime di contingentamento*

Il criterio del contingentamento era già stato accettato mentre era in vigore il Decreto L.L. del settembre 1945, in quanto esso rappresentava l'unico mezzo per poter godere della franchigia dai diritti di fabbricazione e di consumo su determinati prodotti di uso popolare, franchigia che era stata esplicitamente esclusa nel citato decreto.

Il vantaggio economico che ne derivava alla Valle era stato valutato a circa 500 milioni di Lire ai quali si potevano forse aggiungere altri 75 milioni per la esenzione dal dazio doganale su alcuni prodotti per i quali il governo pareva disposto a concedere tale franchigia, alla condizione ben inteso, che la Valle rinunziasse alla chiusura della Zona Franca.

Altro vantaggio del regime di contingentamento era costituito dalla assenza della linea doganale e pertanto dalla assoluta libertà di passaggio tra la Valle d'Aosta ed il territorio dello Stato.

Quali sono gli inconvenienti del regime di contingentamento?

Essi si possono riassumere:

1°) Nella difficoltà di concordare col Governo i quantitativi dei generi stimati necessari alla Valle. I contingenti fissati per il 1948 erano, per alcuni prodotti, insufficienti ai bisogni nostri.

2°) Nella necessità di creare un organismo complesso per il finanziamento, l'acquisto e la distribuzione dei generi e sulla stabilità del quale pesano ancora molti dubbi ed incertezze. Comunque esso si prevede di funzionamento laborioso e complicato. Risulta persino, d'altronde, che sulla sua pratica attuazione non regna identità di vedute fra coloro che dovrebbero farne parte.

3°) Nella necessità del tesseramento, con tutti gli inconvenienti d'ordine pratico ad esso inerenti.

#### *Zona Franca integrale*

In questo regime la Valle potrà importare, senza vincoli di contingentamenti preventivi, tutte le merci che le sono necessarie, in esenzione del dazio doganale, dei diritti di monopolio, delle sovrimposte di fabbricazione e di ogni altra imposta e sovrimposta di consumo a favore dello stato.

Siamo in grado di fare, ad un dipresso, una valutazione in cifre del vantaggio che dalle franchigie suddette potrà derivare alla Valle:

1°) per lo zucchero, il caffè, il cacao, l'alcool, la birra, i carburanti, ci siamo basati, per valutare il loro consumo, sui noti contingenti concordati col Governo aumentati del 30%. Il beneficio complessivo su detti generi raggiunge l'importo di Lire 680 milioni.

2°) per i tabacchi ci siamo basati sul consumo prevedibile per l'esercizio finanziario luglio 1947 - giugno 1948.

Il loro gettito lordo può essere valutato a circa 350 milioni. Calcolato al 75% l'utile netto da parte dello Stato, si avrebbe un incasso di circa Lire 280 milioni, cifra che in regime libero di zona franca potrebbe anche, a parere dei tecnici, elevarsi a circa il doppio, ossia a 560 milioni.

3°) l'importo della tassa di produzione sull'energia elettrica consumata nella Valle assomma a lire 5 milioni circa.

Per tutti gli altri generi si può fare un calcolo sommario di ulteriori 225 milioni di Lire.

Per cui il totale dei benefici economici diretti della Zona Franca integrale ascenderebbe a un miliardo e mezzo circa, in confronto ai soli 600 milioni di lire circa, ottenibili in regime di contingentamento.

Oltre ai benefici economici diretti a cui abbiamo accennato, vanno prospettati molti altri vantaggi derivanti dal regime della Zona Franca integrale.

La diminuzione del costo della vita, oltre a migliorare sensibilmente le condizioni dei nostri montanari, costituirà una potente attrattiva per i turisti, i quali saranno indotti a prolungare la loro permanenza tra noi. A questo proposito pensiamo che l'esenzione dei diritti di monopolio sarà da sola la più potente "reclame" per la nostra Valle. Toccherà all'Ufficio Turismo valorizzare al massimo grado tale mezzo di propaganda istituendo fra l'altro, per esempio, un tipo di sigaretta di lusso con speciale confezione e denominazione locale, nonché con altre iniziative del genere.

La costituzione della Zona Franca integrale non potrà non attirare varie iniziative benefiche per la nostra Valle e delle quali abbiamo sommo bisogno: costruzione di alberghi, istituzione di nuovi mezzi di comunicazione, fabbriche di prodotti alimentari e così via.

Per godere di tutti questi vantaggi la Valle dovrà però sottostare agli inconvenienti della barriera doganale.

Vogliamo sperare che le formalità alle quali Valdostani e turisti dovranno sottoporsi all'uscita dalla Valle saranno compensate dei reali vantaggi che la Zona Franca offrirà a coloro che vi permangono o che vi transitano.

L'Assessore Geom. Pareyson, ultimata la lettura della relazione, informa il Consiglio che la ditta Papastratos, ha inoltrato richiesta in data 23 febbraio 1948 tendente ad ottenere l'autorizzazione per la costruzione in Valle d'Aosta di uno stabilimento per la confezione di sigarette e per la lavorazione di tabacchi. Rileva che la richiesta della Ditta Papastratos, la prima del genere pervenuta a tutt'oggi, dimostra che l'attuazione integrale della Zona Franca potrà apportare alla Valle d'Aosta vantaggi e possibilità che ancora non possono esser attualmente valutati. Aggiunge che occorre ora stabilire se si debbano continuare le trattative per l'adozione del sistema del contingentamento o se si debba, invece, adottare il sistema della zona franca integrale, con la conseguente istituzione della barriera doganale a Pont St. Martin. Su richiesta del Consigliere Sig. Chablot relativa al tempo occorrente per la attuazione della zona franca, l'Assessore Geom. Pareyson riferisce che, mercoledì 3 marzo, è stata effettuata una visita sopralluogo a Pont St. Martin da una Commissione incaricata di fare proposte circa le opere da costruirsi in previsione della istituzione della barriera doganale. Precisa che la Commissione ha constatato la necessità della costruzione di un edificio ad uso uffici doganali, di un fabbricato da adibirsi ad abitazione del personale ammogliato e di una caserma per le sessanta guardie di finanza da destinarsi al servizio di controllo; aggiunge che la Commissione ha, inoltre, rilevato la necessità dell'ampliamento della stazione ferroviaria di Pont St. Martin e dello sbarramento doganale del fondo valle con rete metallica. L'ammontare delle spese preventivate per la esecuzione di tali opere è di circa Lire ottanta milioni. L'Assessore Geom. Pareyson informa che il Genio civile sta attualmente studiando i progetti dei fabbricati e ritiene opportuno che, per accelerare i tempi, l'Amministrazione della Valle anticipi le spese per l'esecuzione delle opere stesse, salvo rimborso da parte dello Stato.

Il Consigliere Geom. Bionaz chiede all'Assessore Geom. Pareyson se, attuando la zona franca integrale, la Valle d'Aosta potrà fare acquisti all'estero e se l'Amministrazione della Valle avrà la facoltà di applicare diritti di dogana su determinate merci, la cui libera importazione potrebbe pregiudicare la produzione locale di taluni prodotti; cita, ad esempio, che l'importazione dello zucchero ad un prezzo molto inferiore all'attuale potrà pregiudicare la produzione del miele in Valle d'Aosta, produzione che costituisce una piccola industria locale. Aggiunge di aver fatto solo un esempio e ritiene che, con l'applicazione della zona franca integrale, potranno verificarsi parecchi altri casi simili per altre produzioni locali; fa presente che si rende perfettamente conto che l'interesse di determinate categorie deve essere posposto all'interesse generale, ma ritiene, tuttavia, che in determinati casi si possano esaminare le soluzioni atte a non pregiudicare le produzioni locali, quale quella del miele.

L'Assessore Geom. Pareyson ritiene che l'Amministrazione della Valle potrà applicare tributi e soprattasse su alcuni generi di importazione.

L'Assessore Ing. Fresia osserva che a Fiume fu, a suo tempo, applicata una soprattassa sullo zucchero e sulla benzina. Il Consigliere Geom. Vesan esprime parere favorevole all'applicazione da parte dell'Amministrazione della Valle di soprattasse su alcuni generi, il che dovrebbe però essere praticato con criteri prudenziali, e concorda sulla necessità che siano tutelate le produzioni locali.

Il Presidente Avv. Caveri rileva che qualora si procedesse all'applicazione di soprattasse sui generi di importazione con criteri non prudenziali si avrebbero, con l'applicazione della zona franca integrale, gli inconvenienti derivanti dall'istituzione della linea doganale senza i corrispondenti sensibili sperati vantaggi; aggiunge che occorrerà un lungo periodo di esperienza pratica per conoscere i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalla barriera doganale.

Il Consigliere Sig. Manganoni riferisce che nella zona franca di Fiume la farina di importazione veniva venduta a 75-80 centesimi al chilo e cioè ad un prezzo molto inferiore al costo della produzione locale del grano, per cui gli agricoltori non

avevano più interesse a coltivare il grano. L'Assessore Geom. Pareyson rileva, a sua volta, che il prezzo del vino prodotto in Valle d'Aosta è molto più elevato del prezzo del vino importato in Valle dall'Astigiano e che, nonostante ciò, la coltivazione della vite non è cessata.

Il Presidente Avv. Caveri dichiara che l'attuazione della zona franca totale porterà delle sensibili ripercussioni e conseguenze nell'economia locale.

Il Consigliere Geom. Bionaz osserva che il Consiglio della Valle si era dichiarato, in un primo tempo, favorevole al sistema del contingentamento, che comportava dei vantaggi immediati ma ritiene che, essendo stata concessa la zona franca totale alla Regione Valle d'Aosta, sia meglio scartare il sistema del contingentamento e provvedere subito all'attuazione pratica della zona franca totale.

Il Consigliere Sig. Manganoni chiede se non sia consigliabile l'adozione, in via provvisoria, del sistema del contingentamento, in attesa che sia perfezionata la pratica per l'attuazione della zona franca totale.

Il Presidente Avv. Caveri osserva che l'adozione del sistema del contingentamento, sia pure in via transitoria, comporterebbe l'istituzione di nuovi uffici con gran numero di impiegati e il ritorno del tesseramento integrale per molti generi, con conseguenti difficoltà e inconvenienti vari.

L'Assessore Ing. Fresia rileva che la barriera doganale intralcerrebbe lo sviluppo dell'industria in quanto verrebbero controllate tutte le merci sia di importazione che di esportazione. Il Consigliere Sig. Manganoni riferisce che nella Zona Franca di Fiume le industrie esistenti erano le fabbriche per la produzione dei siluri e gli stabilimenti per la raffineria del petrolio e della benzina; ritiene che il controllo doganale delle merci di importazione e di esportazione non comporti notevole intralcio per le industrie. L'Assessore Ing. Fresia rileva che il controllo doganale potrebbe avere ripercussioni dal lato fiscale, per cui ritiene preferibile il sistema del contingentamento.

Il Presidente Avv. Caveri rileva che in tal modo si dovrebbe tornare in via permanente al sistema del contingentamento e del tesseramento come al tempo della guerra, tesseramento che sarebbe esteso a molti generi con macchinosa burocrazia. Aggiunge che, a suo parere, non esiste alcun rapporto fra il controllo doganale da effettuarsi a Pont St. Martin e la questione fiscale, e ritiene, quindi, infondato il timore a tale proposito espresso dall'Assessore Ing. Fresia.

Il Consigliere Geom. Bionaz riferisce di aver partecipato ad alcune riunioni, allorché si trattava di discutere l'opportunità di applicare il sistema del contingentamento, e di aver rilevato che l'applicazione del contingentamento non è semplice né facile come potrebbe apparire a prima vista; occorrerebbe, infatti, regolamentare e disciplinare la distribuzione di molti generi, istituire uffici appositi, assumere molti impiegati, salvo licenziarli dopo appena un anno, in sede di applicazione del sistema di zona franca integrale. L'Assessore Geom. Pareyson riferisce che ebbero luogo varie riunioni per lo studio e la regolamentazione del servizio per l'applicazione eventuale del contingentamento, ma che nulla fu concluso. Il Presidente Avv. Caveri osserva che, evidentemente, la barriera doganale comporterà degli svantaggi, ma ritiene che il controllo sia minimo, in quanto non vi sarà il controllo dei passaporti né il controllo della valuta. Il Consigliere Avv. Chanu rileva che l'applicazione della zona franca integrale dovrebbe trasformare l'economia rurale della Regione in economia industriale e turistica. Il Consigliere Ing. Binet rileva che già la costruzione della ferrovia nel 1886 aveva portato ripercussioni sensibili dal lato agricolo della bassa Valle.

Il Presidente Avv. Caveri riconosce che effettivamente la costruzione della ferrovia ha prodotto ripercussioni nell'economia locale. L'Assessore Geom. Nicco osserva che, ad eccezione dell'Unione degli Industriali, tutte le Associazioni della Valle e cioè le associazioni dei commercianti, degli artigiani, degli agricoltori, dei cooperativisti, compresa la Camera del Lavoro, nelle riunioni presiedute dall'Assessore Geom. Pareyson, hanno dichiarato che preferivano la zona franca integrale al sistema del contingentamento. Il Consigliere Geom. Vesin rileva che, al punto in cui stanno le cose, sarebbe opportuno accelerare i tempi per la costruzione degli immobili a Pont St. Martin. Il Consigliere Geom. Bionaz rileva che l'attuazione della zona franca totale porterà un notevole incremento al turismo ed all'industria. Il Presidente Avv. Caveri, ribadendo quanto detto in precedenza, afferma che per l'attuazione del sistema del contingentamento occorrerebbe intavolare lunghe trattative con i singoli Ministeri, sia per quanto concerne i generi da importare, che per i quantitativi annui di tali generi, salvo poi accettare quanto i rispettivi Ministeri stabiliscono di concedere; aggiunge che il sistema del contingentamento comporterebbe una burocrazia macchinosa e il tesseramento di tutti i generi, il che tornerebbe poco gradito alla popolazione. Rileva che la Zona franca integrale è l'unica richiesta che, in sede di approvazione dello Statuto, sia stata accettata e riconosciuta integralmente, senza difficoltà e discussioni ed esprime, pertanto, parere che sia opportuno richiedere allo Stato l'attuazione integrale ed immediata della zona franca in base all'articolo 14 dello Statuto.

Il Consigliere Geom. Bionaz osserva che prima dell'approvazione dello Statuto esisteva il timore che a causa dell'eventuale contrabbando, la zona franca potesse essere revocata dopo i tre anni di prova e che tale preoccupazione più non sussiste ora in quanto la zona franca è stata concessa integralmente e senza limite di tempo.

Il Consigliere Col. Ferrein ritiene che, in attesa della costruzione degli immobili da adibirsi ad uso caserma, alloggi ed uffici a Pont St. Martin, si possa provvisoriamente provvedere con baraccamenti in legno allo scopo di attuare subito la zona franca.

L'Assessore Geom. Pareyson rileva che la costruzione di baraccamenti provvisori comporterebbe una spesa troppo elevata non giustificabile per un limitato limite di tempo.

Il Presidente Avv. Caveri dichiara che i vantaggi di cui beneficerebbe la popolazione con l'attuazione immediata della zona franca sarebbero di gran lunga superiori alle spese per la costruzione dei baraccamenti; aggiunge che il Consiglio deve pronunciarsi ora sulla scelta del sistema del contingentamento o del sistema della zona franca integrale e chiede che il Consiglio, per la attuazione urgente del sistema della zona franca, dia mandato alla Giunta di interessarsi per sollecitare la costruzione degli immobili a Pont St. Martin.

Il Consigliere Geom. Vesan, ribadendo quanto proposto dal Consigliere Col. Ferrein, consiglia di interpellare Ditte ed imprese appaltatrici di lavori in Valle, allo scopo di invitarle a mettere a disposizione e in affitto alla Valle baraccamenti in legno da adibirsi ad uso ufficio ed alloggi, in attesa che siano costruiti gli immobili.

L'Assessore Geom. Pareyson fa presente che soltanto l'Impresa Sogno dispone di baracche, le quali, però, sono inservibili perché in pessimo stato.

Il Consigliere Geom. Vesan propone che il Consiglio dia mandato alla Giunta di esaminare la questione e di sollecitare la costruzione degli stabili a Pont Saint Martin, da parte e a spese dello Stato.

#### IL CONSIGLIO

ritenuta la convenienza del sistema della zona franca totale;

ad unanimità di voti;

Delibera

1°) di chiedere la sollecita applicazione della zona franca totale per la Valle d'Aosta, come previsto dall'articolo 14 dello Statuto speciale della Regione.

2°) di dare mandato alla Giunta di esaminare il problema relativo alla costruzione in Pont St. Martin degli stabili occorrenti per l'istituzione della barriera doganale e di sollecitare l'esecuzione, a cura e a spese dello Stato, dei lavori di costruzione degli stabili di cui si tratta.